

Informe Socio-Ambiental del OBSA-IISEC 2025

BOLIVIA EN SU BICENTENARIO

Crisis, transiciones y oportunidades
para un nuevo pacto de desarrollo

Fernanda Wanderley
Carlos Quezada Lambertin
Coordinadores



UNIVERSIDAD
CATÓLICA
BOLIVIANA



Hanns
Seidel
Stiftung

BOLIVIA EN SU BICENTENARIO

Crisis, transiciones y oportunidades
para un nuevo pacto de desarrollo

BOLIVIA EN SU BICENTENARIO

Crisis, transiciones y oportunidades para un nuevo pacto de desarrollo

Coordinadores

Fernanda Wanderley
Carlos Quezada Lambertin

UNIVERSIDAD CATÓLICA BOLIVIANA “SAN PABLO”

P. José Fuentes Cano

Rector Nacional

Dra. Mónica Daza Ondarza Salamanca

Vicerrectora Académica Nacional

Mgr. Marcos Delgadillo Moreira

Vicerrector Administrativo Financiero Nacional

Dr. Javier Prudencio Muñoz

Administrador Nacional de Investigación, Innovación y Desarrollo

Dra. Ximena Peres Arenas

Rectora de Sede La Paz

Dra. Yolanda Ferreira Arza

Directora Académica de Sede La Paz

Dra. Jessica Doris Lanza Butrón

Decana de la Facultad de Ciencias Económicas y Financieras

Dra. Fernanda Wanderley

Directora del Instituto de Investigaciones Socio-Económicas

FUNDACIÓN HANNS SEIDEL

M.A. Víctor Hagemann

Representante Bolivia



UNIVERSIDAD
CATÓLICA
BOLIVIANA

 **Hanns
Seidel
Stiftung**

Coordinación editorial

Fernanda Wanderley
Carlos Quezada-Lambertín

Autores

Alejandra Arleth Lafuente-Luizaga
Ana María Arias-Urión
Arianne Villafuerte Rodríguez
Armando Rodríguez-Montellano
Carlos Quezada Lambertín
Dennis L. Avilés Irahola
Dexter Adrian Gumiel Zeballos
Ernesto Yañez
Fernanda Wanderley
Freddy Soria

Gonzalo Chávez Álvarez
Guadalupe Peres-Cajías
Jean Paul Benavides
Juan Carlos Torrico Albino
Karla Denisse Alanoca Nina
Leonardo Villafuerte Philippsborn
Marco Nina-Vargas
Paola Andrea Alvizuri-Tintaya
Sergio Jhoel Pérez Paredes
Silvana Camacho Urquiza

Asistentes de investigación

Edison Choque Sánchez
Kevin Antony Lucero Donaldson
Sabina Guzmán Erazo

Cita sugerida:

Wanderley, F., & Quezada-Lambertín, C. (Coords.). (2025). *Bolivia en su Bicentenario. Crisis, transiciones y oportunidades para un nuevo pacto de desarrollo*. IISEC-UCB/HSS/Plural editores.

Edición y diagramación: Plural editores

Depósito Legal: 4-1-6561-2025

ISBN: 978-9917-34-156-7

Fecha de publicación: septiembre de 2025

Lugar de publicación: La Paz, Bolivia

Universidad Católica Boliviana “San Pablo”

Av. 14 de septiembre N.º 4807, Obrajes
Teléfonos: (+591 2) 2779636 / Email: iisec.lpz@ucb.edu.bo
La Paz, Bolivia
Sitio web: <https://iisec.ucb.edu.bo/>

Fundación Hanns Seidel

Av. Julio Patiño N.º 835, Calacoto
Teléfonos: (+591 2) 2779636 / Email: bolivia@hss.de
La Paz, Bolivia
Sitio web: <https://latinamerica.hss.de/bolivia/>

Impresión: Plural editores

Jacinto Benavente 2255

Teléfono: 2411018 / Email: plural@plural.bo

Impreso en Bolivia

Agradecimientos

Queremos expresar nuestro más profundo agradecimiento a la Universidad Católica Boliviana “San Pablo” por su apoyo continuo a iniciativas que, como este informe, buscan aportar al conocimiento del país desde una mirada comprometida y plural. Este informe es fruto de un esfuerzo colectivo de la UCB a través de sus centros e institutos, liderado por el Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC) y con la participación de la Escuela de Producción y la Competitividad (ePC), el Instituto de Investigaciones en Ciencias del Comportamiento (IICC), el Instituto para la Democracia (IpD), el Centro de Investigación Boliviano de Estudios Sociales y de Comunicación (CIBESCOM) y el Centro de Investigación en Agua, Energía y Sostenibilidad (CINAES). Esta colaboración refleja la vocación institucional de articular saberes y capacidades para contribuir, desde la investigación rigurosa y el diálogo interdisciplinario, a la construcción de un desarrollo más justo, inclusivo y sostenible para Bolivia.

Asimismo, extendemos nuestro reconocimiento a aliados clave –la Fundación Aru, el Instituto Agrario Bolivia y la Fundación Amigos de la Naturaleza–, cuyo compromiso y aporte, a través de los autores afiliados a estas instituciones, han enriquecido tanto el alcance como la profundidad de este trabajo.

De manera muy especial, extendemos nuestro sincero reconocimiento a la Fundación

Hanns Seidel, cuyo apoyo sostenido ha sido fundamental para el desarrollo de este informe. Gracias a esta colaboración, ha sido posible consolidar el trabajo del Observatorio Socio-ambiental del IISEC (OBSA), una plataforma que desde 2017 pone a disposición de la sociedad civil indicadores socioeconómicos y ambientales, y conocimiento basado en evidencia rigurosa. La misión del OBSA es contribuir al debate informado sobre los desafíos del desarrollo en Bolivia. Este informe es parte de dicho esfuerzo, y constituye uno de sus productos más relevantes.

Un componente central de esta alianza es el programa de becas de la Fundación Hanns Seidel que permite a estudiantes universitarios integrarse como asistentes de investigación en los proyectos del IISEC. En particular tienen una participación clave en el Observatorio, aportando con compromiso, capacidad y una mirada fresca a la construcción y actualización de indicadores, así como al análisis y reflexión sobre la información generada. Agradecemos de manera especial su valiosa contribución a la elaboración de este informe, que refleja no solo su rigurosidad y dedicación, sino también el carácter formativo e intergeneracional del trabajo conjunto.

Finalmente, este informe no sería posible sin el compromiso de los y las autoras de los capítulos que lo componen. Su trabajo, realizado con generosidad, rigor y compromiso, refleja una

voluntad colectiva de contribuir al país desde la reflexión crítica y la responsabilidad académica. En un momento de múltiples crisis, su aporte representa un esfuerzo por comprender las raíces estructurales de los desafíos actuales y abrir horizontes posibles para un desarrollo más justo,

inclusivo y sostenible. Este informe es también testimonio del valor de una comunidad académica plural y comprometida, cuyas trayectorias y perfiles, incluidos al final del documento, enriquecen y proyectan hacia el futuro esta labor compartida.

Índice

Introducción	
<i>Fernanda Wanderley y Carlos Quezada-Lambertin</i>	13
CAPÍTULO I	
Bolivia después del boom: desequilibrios macroeconómicos y retos estructurales (2015-2024)	
<i>Gonzalo Chávez Alvarez</i>	19
Introducción	19
I. El colapso del sector externo y la economía boliviana.....	20
I.1. Evolución de las exportaciones.....	20
I.2. Evolución de las importaciones en Bolivia: Dinámicas, choques externos y desafíos comerciales	22
I.3. De los superávits comerciales a los déficits persistentes: Génesis de la crisis de liquidez externa	23
I.4. Exportaciones e importaciones de servicios: El déficit estructural invisible.....	24
I.5. Evolución de la cuenta financiera en Bolivia: Impacto en la escasez de dólares	24
II. La política económica y el agotamiento de reservas internacionales en Bolivia: Causas estructurales, decisiones de política y riesgos futuros	26
II.1. La evolución del tipo de cambio en Bolivia: De la estabilidad nominal a la crisis cambiaria y el agotamiento del modelo de desarrollo.....	28
III. Política fiscal, inversión pública y endeudamiento	30
III.1. Evolución del balance fiscal y financiamiento del Sector Público No Financiero	30
III.2. Evolución y composición de la deuda pública en Bolivia	31
IV. Política monetaria e inflación.....	33
IV.1. Política monetaria en Bolivia (2014-2024): De la expansión contracíclica a la gestión de la escasez cambiaria	33
IV.2. La inflación en Bolivia: Entre la estabilidad aparente y la represión de los precios relativos.....	34
V. Crecimiento económico	36
V.1. Auge y declive del modelo basado en hidrocarburos.....	37
V.2. La pandemia de COVID y la crisis política de 2019	38

V.3. Análisis sectorial del crecimiento del Producto Interno Bruto en Bolivia	38
Conclusiones y discusiones	44

CAPÍTULO II

Emisiones de gases de efecto invernadero, contaminación atmosférica y transición energética: desafíos para una agenda ambiental integrada	
<i>Dennis L. Avilés Irahola, Karla Denisse Alanoca Nina y Juan Carlos Torrico Albino</i>	47
Introducción	47
I. Emisiones per cápita anuales de gases de efecto invernadero en Bolivia y países seleccionados de Sudamérica (2000-2022)	47
I.1. Emisiones netas de GEI en Bolivia (2010-2022)	48
I.2. Emisiones de gases de efecto invernadero por sector (2000-2022)	49
I.3. Emisiones de CO ₂ en países seleccionados de Sudamérica (2000-2022) y Bolivia	50
II. Índice de Contaminación Atmosférica (ICA) en nueve ciudades de Bolivia (2019-2023)...	52
III. Transición energética	52
Conclusiones y discusiones	56
Referencias bibliográficas	58

CAPÍTULO III

Recursos hídricos superficiales y glaciares: tendencias, presiones y desafíos para su gestión sostenible	
<i>Carlos Quezada-Lambertín, Jean Paul Benavides, Karla Denisse Alanoca Nina, Armando Rodríguez-Montellano, Paola Andrea Alvizuri-Tintaya y Freddy Soria</i>	61
Introducción	61
I. Cambios en la superficie hídrica superficial a nivel nacional y departamental	63
I.1. Cambios en la superficie hídrica superficial en cuencas nivel 1	64
I.2. Cambios en la superficie hídrica superficial en biomas	67
I.3. Cambios en la superficie hídrica en sitios Ramsar	68
II. Cambios en la superficie de glaciares de montaña	69
Conclusiones y discusiones	73
Referencias Bibliográficas	74

CAPÍTULO IV

Ecosistemas terrestres en transformación: deforestación, conversión y cambio en la cobertura natural de Bolivia	
<i>Carlos Quezada-Lambertín, Armando Rodríguez-Montellano y Jean Paul Benavides</i>	77
Introducción	77
I. Bosques	78
I.1. Pérdida de cobertura forestal: Análisis nacional y regional	78
I.2. Deforestación nacional y por departamentos	80
I.3. Deforestación en biomas	82
I.4. Deforestación en sitios Ramsar	84
I.5. Deforestación en áreas protegidas y territorios indígenas	85
I.6. Dinámica de bosques secundarios	87
II. Ecosistemas naturales no forestales	90
II.1. Pérdida de ecosistemas naturales a nivel nacional y por departamento	92
II.2. Pérdida de ecosistemas naturales en biomas	93
II.3. Pérdida de ecosistemas naturales en sitios Ramsar	95
II.4. Pérdida de ecosistemas naturales en áreas protegidas y territorios indígenas	98
Conclusiones y discusiones	99
Referencias bibliográficas	101

CAPÍTULO V

Avances, brechas y desafíos en el sistema de educación regular boliviano

<i>Ernesto Yañez y Marco Nina-Vargas</i>	103
Introducción	103
I. Los avances en la escolarización.....	104
II. Las trayectorias educativas	105
III. La finalización	108
IV. La calidad.....	108
V. Las brechas en educación	110
V.1. Equidad en el acceso, rezago y finalización	110
V.2. Equidad en los logros de aprendizaje.....	113
V.3. La brecha digital	115
VI. El financiamiento de la educación	118
Conclusiones y discusiones	121
Referencias bibliográficas	122
Anexos.....	123

CAPÍTULO VI

Mercado laboral urbano en Bolivia post-boom económico

<i>Fernanda Wanderley, Silvana Camacho Urquiza y Arianne Villafuerte Rodríguez</i>	125
Introducción	125
I. Jornada total de trabajo - trabajo remunerado y no remunerado.....	126
II. Evolución de la participación de hombres y mujeres en el mercado de trabajo	127
III. Desempleo, subempleo visible e invisible, informalidad	127
IV. Inserción ocupacional de hombres y mujeres por sectores económicos (primario, secundario y terciario).....	129
V. Inserción ocupacional de hombres y mujeres por tipo de relación laboral (asalariado, independiente o trabajador no remunerado)	130
VI. Inserción ocupacional de hombres y mujeres por grupo ocupacional	131
VII. Niveles de formación educativa formal de la población ocupada masculina y femenina ...	132
VIII. Cobertura de seguridad social de largo y corto plazo para los y las trabajadoras	134
IX. Evolución del ingreso mensual real y brecha entre hombres y mujeres	135
Conclusiones y discusiones	139
Referencias bibliográficas	141

CAPÍTULO VII

El Sistema Nacional de Salud en Bolivia: avances, desigualdades y desafíos hacia el bicentenario

<i>Alejandra Arleth Lafuente-Luizaga y Ana María Arias-Uriona</i>	143
Introducción	143
I. Transición demográfica y epidemiológica y su impacto en la demanda de los servicios de salud	144
I.1. Desaceleración del crecimiento poblacional.....	144
I.2. Cambios en la estructura poblacional: envejecimiento y carga dual de enfermedad.	145
I.3. Índices de dependencia potencial, juvenil y senil.....	146
II. Gasto público en salud	147
II.1. Evolución del presupuesto para salud	147
III. Acceso y cobertura del sistema de salud.....	150
III.1. Segmentación del sistema de salud	150
III.2. Avances y límites del Seguro Universal de Salud (SUS).....	151
III.3. Saturación del sus y desafíos de sostenibilidad: riesgo de ilusión de universalidad...	152
III.4. Persistencia de inequidades territoriales y de recursos.....	152
III.5. Automedicación: una práctica generalizada y riesgosa	153

III.6. Desigualdades por nivel socioeconómico	153
III.7. Modelo SAFCI: salud comunitaria, intercultural y con enfoque de derechos.....	154
III.8. Infraestructura y recursos para la atención en salud.....	154
IV. Salud materno-infantil y adolescente: logros y desafíos estructurales	155
IV.1. Mortalidad materna e infantil	155
IV.2. Tipo de establecimiento de atención de los partos.....	156
IV.3. Violencia obstétrica	156
IV.4. Bono Juana Azurduy y Subsidio Universal Prenatal por la Vida	159
V. Pandemia de COVID-19.....	160
V.1. Impacto sanitario y desigualdades en Bolivia.....	161
V.2. Carga económica sobre las familias.....	161
V.3. Respuesta institucional y cooperación internacional.....	161
VI. Índice de Salud Municipal	162
VII. Una década decisiva para la salud pública: desafíos y oportunidades rumbo al Bicentenario	163
VII.1. Gobernanza con rectoría pública clara y articulación intergubernamental efectiva	163
VII.2. Financiamiento sostenible y territorialmente equitativo.....	163
VII.3. Modelo de atención resolutivo, preventivo y culturalmente pertinente	164
VII.4. Fortalecimiento del Modelo SAFCI como eje vertebral del sistema	164
VII.5. Participación comunitaria vinculante y marco normativo actualizado	165
Referencias bibliográficas	165

CAPÍTULO VIII

Después del boom económico: dinámicas de pobreza y desigualdad de ingresos en Bolivia

<i>Alejandra Arleth Lafuente-Luizaga y Fernanda Wanderley</i>	169
Introducción	169
I. Pobreza moderada y extrema por área geográfica	171
I.1. Incidencia pobreza moderada - nacional, urbana y rural.....	171
I.2. Incidencia de pobreza extrema - nacional, urbana y rural	172
I.3. Brecha de pobreza moderada - nacional, urbana y rural	173
I.4. Brecha de pobreza extrema - nacional, urbana y rural	174
II. Pobreza monetaria por región geográfica.....	175
II.1. Incidencia de pobreza moderada por región geográfica.....	175
II.2. Brecha de pobreza moderada por región geográfica	177
II.3. Brecha de pobreza extrema por región geográfica	178
III. Pobreza monetaria por departamentos	179
III.1. Incidencia de pobreza moderada por departamentos.....	179
III.2. Incidencia de pobreza extrema por departamento.....	181
IV. Pobreza por el sexo del jefe de hogar: nacional, urbano y rural	181
IV.1. Incidencia de pobreza moderada por el sexo del jefe del hogar	182
IV.2. Incidencia de pobreza extrema por el sexo del jefe del hogar	184
V. Pobreza por auto identificación étnica del jefe de hogar.....	186
V.1. Incidencia de pobreza moderada por auto identificación étnica del jefe de hogar	186
V.2. Incidencia de pobreza extrema por auto identificación étnica del jefe de hogar	187
V.3. Brecha de pobreza moderada por auto identificación étnica del jefe de hogar.....	189
V.4. Brecha de pobreza extrema por auto identificación étnica del jefe de hogar.....	191
VI. Desigualdad de ingreso monetario.....	192
VI.1. Desigualdad medida por el coeficiente de Gini	193
VI.2. Desigualdad medida por ratio de ingreso	194
Conclusiones y discusiones	196
Referencias bibliográficas.....	197

CAPÍTULO IX

Bolivia ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos	199
<i>Leonardo Villafuerte Philippsborn, Dexter Adrian Gumiel Zeballos</i> <i>y Sergio Jhoel Pérez Paredes</i>	199
Introducción	199
I. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).....	200
II. Método.....	202
II.1. Indicadores sobre derechos humanos	202
II.2. Recolección y sistematización de datos.....	203
III. Comparativa regional de Bolivia en el SIDH.....	205
IV. Derechos más frecuentemente	206
alegados por los peticionarios	206
V. Respuestas del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.....	208
VI. Ejes temáticos de los casos contra Bolivia ante el SIDH	212
VII. Dinámicas temporales de los casos por eje temático	214
Conclusiones y discusiones	216
Referencias bibliográficas	217

CAPÍTULO X

Diálogos para un Proyecto País. Propuesta con base en un análisis histórico y reciente de las narrativas identitarias en Bolivia	
<i>Guadalupe Peres-Cajías</i>	219
Introducción	219
I. La irresuelta herencia histórica	220
II. “ <i>El secuestro del poncho</i> ” o la instrumentalización de las identidades locales para el posicionamiento colectivo	222
III. Narrativas de diferenciación y polarización.....	224
IV. Ranuras para un sentido de <i>lo nuestro</i> : el poder ciudadano para construir “una gran nación”	226
V. Diálogos para construir un Proyecto País	226
Referencias bibliográficas.....	227

Introducción

Fernanda Wanderley¹ y Carlos Quezada-Lambertín¹

Bolivia conmemora este año su Bicentenario en medio de agudas tensiones estructurales y de desafíos sociales, económicos, ambientales e institucionales complejos. Más que un acto conmemorativo, este hito histórico constituye una invitación a someter a examen crítico el modelo de desarrollo vigente, identificar sus limitaciones históricas y precisar las condiciones indispensables para su transformación. La proximidad de un nuevo gobierno en noviembre de 2025 configura, además, una coyuntura estratégica para profundizar un diálogo público inclusivo en torno a las reformas estructurales y al proceso de reconfiguración –con visión de largo plazo– de las bases económicas, políticas, sociales y ambientales sobre las que se proyectará el país en las próximas décadas.

En este contexto, el presente informe de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo” y la Fundación Hanns Seidel busca contribuir a dicho diálogo ofreciendo un diagnóstico multidimensional de la situación actual y una perspectiva estratégica sobre las transformaciones necesarias para encaminar al país hacia un desarrollo más justo, inclusivo y sostenible. Desde un enfoque interdisciplinario, examina algunos de los principales desafíos que enfrenta Bolivia en el

escenario posterior al boom de los *commodities*: la crisis macroeconómica derivada del agotamiento del modelo extractivista, el acelerado deterioro ambiental, las persistentes desigualdades sociales y de género, la precarización del empleo urbano, las brechas en educación y salud, así como los obstáculos institucionales y culturales que limitan el ejercicio de derechos, la cohesión social y la construcción de una identidad nacional plural.

Se comparte la premisa de que los problemas y desafíos que enfrenta Bolivia son profundamente interdependientes y no pueden ser comprendidos ni abordados desde enfoques sectoriales fragmentados. Afrontar las tensiones estructurales del país exige una visión integral que articule de manera coherente las dimensiones del desarrollo. Las estrategias económicas, tanto de corto como de mediano plazo, deben incorporar de forma central las dinámicas biofísicas y los impactos ambientales, mientras que los retos sociales y laborales requieren ser comprendidos en estrecha relación con los desafíos económicos y ambientales. Bajo esta perspectiva, el análisis que sigue busca ofrecer insumos estratégicos para un debate informado, plural y responsable sobre el porvenir de Bolivia, identificando con precisión las oportunidades y

1 Universidad Católica Boliviana San Pablo, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas.

los retos para avanzar hacia un nuevo pacto nacional que encare, con seriedad y visión de largo plazo, las raíces estructurales de la baja diversificación productiva, la degradación ambiental y las desigualdades y exclusiones sociales. Superar los legados de un modelo de desarrollo agotado y transitar hacia una agenda integral constituye no solo el principal desafío del presente, sino también un compromiso ético ineludible con las generaciones actuales y venideras.

Cada capítulo aborda una dimensión específica de esta crisis estructural, articulando evidencia empírica con sugerencias orientadas a enriquecer el diálogo y contribuir a la formulación de políticas públicas transformadoras. El capítulo 1 examina la transición de Bolivia desde el auge económico del superciclo de las materias primas (2006-2014) hacia una etapa de deterioro estructural y crisis macroeconómica (2015-2024). Gonzalo Chávez Álvarez sostiene que el fin de los altos precios de hidrocarburos y minerales reveló las vulnerabilidades de un patrón de desarrollo extractivista y de baja diversificación productiva.

La respuesta gubernamental a la contracción de las exportaciones de gas natural –uso intensivo de reservas, financiamiento interno y externo, y defensa del tipo de cambio fijo– evitó un ajuste inmediato, pero agravó las distorsiones cambiarias, la inflación importada y la pérdida de competitividad. El análisis demuestra que la crisis no es meramente coyuntural, sino expresión del agotamiento del patrón primario-exportador y de fallas estructurales en la generación, administración y distribución del excedente económico. La superación de esta trayectoria requiere reformas profundas orientadas a la diversificación productiva, la sostenibilidad fiscal y monetaria, y la transición hacia un modelo que integre innovación tecnológica, fortalecimiento del capital humano y sostenibilidad ambiental, articulando consensos políticos y sociales capaces de sostener un nuevo pacto de desarrollo de largo plazo.

En los siguientes tres capítulos se analiza la dimensión ambiental del patrón boliviano de desarrollo económico. El capítulo 2 analiza de forma integrada el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), la degradación de la calidad del aire y la persistente dependencia de la matriz energética boliviana respecto a combustibles fósiles, evidenciando que estos tres fenómenos responden a nuestra matriz productiva altamente dependiente de la exportación de recursos naturales con bajo valor agregado. Bolivia presenta niveles per cápita

de emisiones superiores a los de varios países más industrializados, debido principalmente al cambio de uso de suelo –especialmente deforestación y degradación forestal–, a la expansión agropecuaria, al transporte y a la explotación de hidrocarburos. La contaminación atmosférica se concentra en ciudades donde el parque automotor obsoleto y los incendios forestales elevan los índices de toxicidad muy por encima de lo permitido, afectando de manera significativa la salud pública. Paralelamente, la matriz energética sigue dominada por el gas natural, con participación marginal de energías renovables, y un creciente déficit entre la producción nacional y la demanda interna que obliga a importar derivados de petróleo, presionando las finanzas públicas y acentuando vulnerabilidades.

Dennis L. Avilés Irahola, Karla Denisse Alanoca Nina y Juan Carlos Torrico Albino sostienen que la triple crisis ambiental –climática, atmosférica y energética– no es resultado de procesos aislados, sino la expresión de un modelo económico y territorial insostenible, limitado por brechas tecnológicas con escasa integración de políticas sectoriales y baja capacidad de transición hacia esquemas más limpios y resilientes. El texto plantea que superar esta situación exige una estrategia integral que articule la transición energética con la protección de ecosistemas, la reducción de emisiones del transporte y la mejora de la calidad del aire urbano. Ello implica frenar la deforestación, modernizar la flota vehicular, ampliar el transporte limpio, diversificar la matriz energética, fortalecer la regulación y movilizar inversiones hacia energías renovables, garantizando que la transición sea justa e inclusiva. De no emprenderse estas transformaciones, el país corre el riesgo de profundizar su vulnerabilidad ambiental y comprometer su cumplimiento de compromisos internacionales en materia climática.

En el capítulo 3, se examina la pérdida sostenida de los recursos hídricos superficiales y glaciares de Bolivia entre 1985 y 2023, evidenciando un retroceso del 39,4 % en la superficie de cuerpos de agua y una pérdida del 56,7 % de la cobertura glaciar. El análisis revela que esta reducción responde a una combinación de factores climáticos y antrópicos: cambio climático, deforestación, expansión agropecuaria, presión minera, desvío de cauces de ríos y drenaje de humedales. Las pérdidas más críticas se concentran en biomas como el Pantanal, el Chiquitano y los Andes, donde las disminuciones superan el 40%. Casos emblemáticos como el lago Poopó,

la Laguna Concepción y el Pantanal boliviano ilustran el deterioro de ecosistemas clave para la regulación hídrica y el sustento de comunidades locales.

El retroceso glaciar, particularmente en la Cordillera Real, en el departamento de La Paz, agrava la escasez estacional de agua en regiones altoandinas, afectando el abastecimiento urbano, el riego agrícola y la integridad de ecosistemas como humedales y pastizales. Esta tendencia implica riesgos crecientes para la seguridad hídrica y alimentaria, y aumenta la vulnerabilidad ante desastres naturales asociados al deshielo. Los autores plantean que revertir esta crisis requiere políticas integradas de gestión hídrica, restauración de ecosistemas y control de las presiones extractivas, así como estrategias adaptadas a la diversidad ecológica y social del país para garantizar el acceso equitativo al agua y la conservación de los ecosistemas que la proveen.

El capítulo 4, sobre la pérdida y degradación de bosques y ecosistemas naturales en Bolivia entre 1985 y 2023, identifica transformaciones aceleradas impulsadas principalmente por la expansión agropecuaria, la deforestación y los incendios forestales. Los datos de MapBiomás Bolivia evidencian que el país perdió más del 11% de su cobertura boscosa original, con especial impacto en la Amazonía, el Chaco, el bosque Chiquitano y el Pantanal, que concentran la mayor parte de las pérdidas absolutas y relativas. Estos cambios no solo reducen la capacidad de almacenamiento de carbono y la biodiversidad, sino que también fragmentan hábitats, alteran ciclos hidrológicos y debilitan la resiliencia frente al cambio climático. Carlos Quezada-Lambertín, Armando Rodríguez-Montellano y Jean Paul Benavides sostienen que la degradación de bosques y ecosistemas responde a un modelo de uso del territorio basado en la expansión de la frontera agrícola y extractiva, con débil regulación y escasa gestión integral. La pérdida de conectividad ecológica y el reemplazo de ecosistemas por monocultivos o pasturas comprometen servicios ambientales esenciales, desde la regulación climática hasta la provisión de agua. El texto plantea que revertir esta tendencia requiere frenar la deforestación, restaurar ecosistemas degradados y fortalecer las políticas de conservación, integrando criterios de sostenibilidad y justicia socioambiental para garantizar la viabilidad ecológica y el bienestar de las poblaciones que dependen de estos recursos.

Después de examinar las dimensiones económicas y ambientales, pasamos al análisis de la

dimensión social, en la que educación, trabajo y salud constituyen esferas que no solo dependen de aquellas, sino que también inciden y transforman, contribuyendo a definir y a reconfigurar el patrón de desarrollo del país. El capítulo 5 se centra en la evolución de la educación regular en Bolivia entre 2015 y 2023, evidenciando avances sostenidos en cobertura, permanencia y finalización, pero también limitaciones estructurales que impiden garantizar el derecho pleno a una educación de calidad. La escolarización primaria es prácticamente universal y se han registrado mejoras en la educación inicial y secundaria; sin embargo, la baja cobertura en el ciclo inicial y las altas tasas de rezago y abandono en la transición entre ciclos de secundaria siguen siendo críticas. Aunque la finalización de secundaria alta ha aumentado, todavía un 15% de jóvenes no concluye este nivel. Las evaluaciones TERCE e Iyambae confirman una crisis profunda de aprendizajes, con la mayoría del estudiantado por debajo de los niveles mínimos, reflejando fallas sistémicas en la enseñanza y en la capacidad de respuesta del sistema educativo.

Ernesto Yañez y Marco Nina-Vargas argumentan que, en términos de equidad, las brechas en la primaria son mínimas, pero en inicial y secundaria persisten desigualdades significativas que afectan a estudiantes rurales, indígenas y de hogares con menos recursos, quienes enfrentan mayores obstáculos de acceso, rezago y finalización. La brecha digital, aunque reducida, sigue limitando el uso pedagógico de las TIC por la baja calidad de las conexiones y el acceso desigual a dispositivos. El financiamiento educativo se ubica por encima de los parámetros internacionales en proporción al PIB y al gasto público, pero su prioridad relativa ha disminuido y el gasto por estudiante es bajo en comparación regional. El capítulo subraya que saldar las deudas en calidad y equidad requiere proteger y optimizar los recursos, priorizar la educación inicial, garantizar trayectorias completas en la secundaria y transformar la práctica pedagógica para asegurar aprendizajes fundamentales.

El capítulo 6 analiza la evolución del mercado de trabajo urbano en Bolivia entre 2015 y 2023, revelando que, pese a la estabilidad en la participación laboral y la baja tasa de desempleo, persisten profundas desigualdades de género, alta informalidad y creciente precariedad. Las mujeres mantienen jornadas totales de trabajo más largas que los hombres debido a la combinación de empleo remunerado y una mayor carga

de trabajo no remunerado en cuidados y tareas domésticas. Aunque su participación laboral aumentó, las brechas de acceso y permanencia persisten, vinculadas a responsabilidades de cuidado no compartidas y a la ausencia de políticas robustas de corresponsabilidad. La pandemia profundizó estas desigualdades y visibilizó la fragilidad de los mecanismos de protección laboral, evidenciada en la alta informalidad.

Fernanda Wanderley, Silvana Camacho Urquiza y Arianne Villafuerte Rodríguez plantean que las debilidades del mercado laboral son estructurales, ancladas en un patrón productivo poco diversificado y dependiente de actividades de baja productividad, lo que perpetúa la informalidad, la precariedad y las desigualdades de género. Superar este escenario requiere articular políticas de diversificación productiva con estrategias para promover empleo formal y de calidad, ampliar la protección social y cerrar brechas de género mediante sistemas de cuidado con corresponsabilidad pública y social, marcos normativos que garanticen igualdad de oportunidades y políticas que integren de forma simultánea los objetivos de equidad social, sostenibilidad ambiental y desarrollo económico inclusivo.

El capítulo 7 ofrece un análisis sobre la evolución del sistema de salud en Bolivia entre 2015 y 2023, destacando que, pese a avances normativos e incrementos en la cobertura de atención primaria, persisten debilidades estructurales que limitan la universalidad, equidad y calidad de los servicios. La creación del Sistema Único de Salud en 2019 buscó ampliar el acceso gratuito, pero su implementación enfrenta obstáculos por la insuficiente infraestructura, la desigual distribución territorial de recursos humanos y tecnológicos, y las limitaciones de financiamiento. Estas carencias se reflejan en una fuerte segmentación del sistema de salud, con brechas significativas entre áreas urbanas y rurales, así como entre regiones con distinto nivel de desarrollo socioeconómico.

La pandemia de COVID-19 expuso y agravó estas debilidades, evidenciando la fragilidad en la capacidad de respuesta ante emergencias sanitarias y la falta de preparación para garantizar atención continua. Persisten problemas en la calidad de la atención, tiempos de espera prolongados y deficiencias en insumos y equipamiento. Además, las desigualdades de género e interseccionales afectan el acceso y los resultados en salud: las mujeres, poblaciones indígenas y comunidades rurales enfrentan mayores barreras para recibir atención oportuna y de calidad. Alejandra Arleth

Lafuente-Luizaga y Ana María Arias-Uriona argumentan que la transformación del sistema de salud requiere un enfoque integral que articule inversión sostenida, fortalecimiento institucional, formación y retención de personal, y una planificación territorial equitativa, asegurando que el derecho a la salud se materialice en condiciones efectivas de acceso y calidad para toda la población.

El capítulo 8, dedicado a la evolución de la pobreza y la desigualdad monetaria en Bolivia entre 2015 y 2023, complementa el análisis de las dimensiones del ejercicio de derechos – educación, trabajo y salud– desarrollado en los capítulos anteriores. Con este cierre, se incorpora la perspectiva de la distribución de ingresos de la población, a partir de una lectura descriptiva de los principales indicadores, articulando así las dimensiones múltiples de la pobreza con su expresión monetaria. El análisis evidencia que, tras los avances logrados durante el ciclo de bonanza económica, el periodo posterior estuvo marcado por un estancamiento y retrocesos en la reducción de estos indicadores. La pobreza moderada y extrema disminuyeron hasta 2018, pero a partir de entonces mostró un repunte, acentuado por la pandemia y la desaceleración económica, con impactos diferenciados según el área de residencia y la pertenencia étnica. Las zonas rurales y la población indígena registran niveles de pobreza persistentemente más altos, reflejo de brechas estructurales en el acceso a recursos, servicios y oportunidades productivas.

En materia de desigualdad, la distribución del ingreso mejoró levemente en los primeros años del periodo, pero esta tendencia se revirtió con la crisis sanitaria y económica, profundizando las disparidades entre grupos socioeconómicos. Las mujeres, especialmente en áreas rurales e indígenas, enfrentan mayores limitaciones para generar ingresos y acceder a empleos de calidad, lo que refuerza las brechas de género. Alejandra Arleth Lafuente-Luizaga y Fernanda Wanderley proponen que la reducción sostenida de la pobreza y la desigualdad monetaria requiere ir más allá de las políticas de transferencias y priorizar estrategias que fortalezcan las capacidades productivas, la inclusión laboral y el acceso equitativo a servicios básicos, integrando un enfoque territorial y de género que aborde las causas estructurales de la exclusión social.

En continuidad con las dimensiones económica, ambiental y social, el abordaje de los desafíos estructurales del país exige también

considerar las esferas política y cultural, en tanto espacios donde se reproducen y disputan las condiciones de ciudadanía y cohesión social. Desde esta perspectiva, los capítulos siguientes profundizan en dos ejes centrales: el acceso a la justicia y el sentido de pertenencia colectiva y de construcción de identidad nacional, que permiten problematizar cómo estas dimensiones inciden tanto en la persistencia de inequidades como en la posibilidad de transformaciones hacia un desarrollo más inclusivo.

El capítulo 9, sobre la trayectoria de Bolivia ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) desde 1972 hasta la actualidad, evidencia que, aunque no se ubica entre los países con mayor volumen absoluto de casos, mantiene un flujo sostenido de denuncias que revelan problemas estructurales persistentes. Con un 83% de admisibilidad de las 85 peticiones registradas y siete sentencias condenatorias de la Corte IDH –todas desfavorables al Estado–, el patrón recurrente apunta a fallas graves en el acceso a la justicia, el debido proceso, la integridad personal y la independencia judicial. El análisis temático muestra que más del 40% de los casos se concentran en un “sistema judicial defectuoso”, seguido por denuncias de presión política indebida, reelección indefinida, violaciones cometidas durante dictaduras y afectaciones a pueblos indígenas y otros grupos vulnerables. Estas problemáticas no responden a hechos aislados, sino a patrones históricos y políticos que atraviesan distintos regímenes y contextos.

La dimensión temporal y comparativa con la región confirma que Bolivia presenta niveles de litigio interamericano moderados en cifras absolutas, pero relevantes en términos proporcionales a su población, situándose por encima de países como Brasil o México. Las denuncias más frecuentes invocan los derechos a la protección judicial, garantías judiciales e integridad personal, que también son los más reconocidos como vulnerados por la CIDH y la Corte IDH. Leonardo Villafuerte Philippsborn, Dexter Adrian Gumiel y Sergio Jhoel Pérez Paredes concluyen que la activación del SIDH por parte de víctimas y colectivos ha sido una estrategia para contrarrestar la impunidad y visibilizar violaciones en escenarios donde el sistema interno ha fallado. Sin embargo, el impacto transformador de las decisiones interamericanas sigue siendo limitado por la débil implementación estatal y la falta de voluntad política para cumplir integralmente las obligaciones internacionales, lo que plantea la

necesidad de reformas profundas para garantizar la vigencia real de los derechos humanos en el país.

Finalmente, el informe cierra con el capítulo 10 sobre la construcción y disputa de las narrativas identitarias en Bolivia a lo largo de dos siglos, mostrando cómo los grandes relatos nacionales –desde la pérdida marítima y la Guerra del Chaco hasta el mestizaje del MNR y el indigenismo del MAS– han sido utilizados por el poder político para consolidar hegemonías, frecuentemente a través de la apropiación y uso instrumental de símbolos culturales e indígenas. Estos relatos, más que integrar, han tendido a reforzar diferenciaciones históricas –indígena/no indígena, occidente/oriente, campo/ciudad– y a profundizar la polarización. Guadalupe Peres-Cajías destaca que esta apropiación simbólica se ha acompañado, en muchos casos, de incoherencias entre el discurso y la práctica, evidentes en vulneraciones a derechos de pueblos indígenas y en la subordinación de la interculturalidad a intereses partidarios.

Frente a estas narrativas excluyentes y utilitarias, emergen relatos ciudadanos que proponen una visión alternativa del ser boliviano, basada en la pluralidad como virtud y en la valoración de las riquezas culturales y ambientales del país. Iniciativas como la campaña “Una Gran Nación” o emprendimientos con identidad local muestran que la construcción de un sentido colectivo puede nacer desde la sociedad civil, sin depender de proyectos hegemónicos. En este escenario, la consolidación de un “Proyecto País” requiere promover diálogos multi actorales que reconozcan las diferencias, fortalezcan el poder ciudadano y generen un relato inclusivo, capaz de articular una identidad nacional plural y compartida, orientada al futuro y no subordinada a la lógica partidaria.

El lector encontrará en las páginas de este informe un recorrido analítico que no se limita a describir desafíos puntuales, sino que examina de manera integrada los ejes centrales que configuran el desarrollo en Bolivia, revelando las interdependencias que los atraviesan y condicionan. Al articular las dimensiones económicas, sociales, ambientales, políticas y culturales, el documento sugiere que las alternativas viables requieren superar la fragmentación sectorial y situar cualquier estrategia de transformación en un entendimiento profundo de las dinámicas estructurales que han dado forma a las tensiones actuales. Esta aproximación permite identificar rutas de cambio que, sin desconocer

las restricciones del contexto, abren espacio a opciones que conjuguen sostenibilidad, equidad y gobernabilidad democrática.

De este modo, el informe se plantea como un insumo estratégico para actores públicos, privados y sociales interesados en avanzar hacia un nuevo pacto nacional. Al proporcionar un diagnóstico transversal fundamentado en evidencia, busca estimular un debate informado que trascienda coyunturas políticas y económicas, y permita identificar consensos sobre los cambios de fondo que el país necesita. La invitación al lector es a utilizar este material no solo como una fuente de datos y análisis,

sino como una herramienta para pensar –de manera realista y transformadora– los caminos que podrían llevar a Bolivia a superar las limitaciones de su modelo actual y a construir un futuro basado en la inclusión, la sostenibilidad y el respeto a su diversidad.

Cabe señalar que este informe no aborda problemáticas igualmente urgentes como la violencia de género contra las mujeres y la violencia hacia niños, niñas y personas adultas mayores, entre muchas otras. Estos y otros temas centrales de la agenda pública seguirán siendo objeto de análisis en los futuros documentos de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”.

CAPÍTULO I

Bolivia después del boom: desequilibrios macroeconómicos y retos estructurales (2015-2024)¹

Gonzalo Chávez Álvarez²

Introducción

El capítulo analiza la transición de Bolivia desde un periodo de auge económico (2006- 2014), impulsado principalmente por precios altos de *commodities* como los hidrocarburos y minerales y la reducción significativa de la deuda externa, hacia una fase de progresivo deterioro estructural y crisis macroeconómica entre 2015 y 2024. Se examinan los efectos del agotamiento del modelo económico basado en la exportación de recursos naturales, destacando cómo la caída en la producción de hidrocarburos, la volatilidad del sector minero, la limitada diversificación productiva y la creciente dependencia del endeudamiento interno y externo profundizaron los desequilibrios fiscales y externos del país.

La crisis generada por la pandemia del COVID-19 agudizó estos desafíos, mostrando vulnerabilidades estructurales como la insuficiente inversión en sectores estratégicos, la fragilidad del régimen cambiario y la pérdida significativa de reservas internacionales del Banco Central de Bolivia (BCB). En síntesis, el capítulo argumenta que la crisis macroeconómica de este periodo no solo refleja shocks coyunturales, sino que pone en evidencia la urgente necesidad de implementar cambios profundos tanto en el patrón de

desarrollo como en el modelo económico para lograr una economía más diversificada, igualitaria, resiliente y sostenible.

En términos conceptuales, el patrón de desarrollo refiere específicamente al conjunto estructural de relaciones económicas y sociales mediante las cuales una sociedad genera y extrae su excedente económico y riqueza; es decir, determina las formas en las que se crea valor económico, se organizan las fuerzas productivas, y se establecen las dinámicas de acumulación del capital. Por otra parte, el modelo económico se define como el conjunto articulado de políticas públicas, instrumentos y estrategias a través de las cuales dicha sociedad gestiona, administra y distribuye la riqueza y los excedentes generados por su patrón de desarrollo. En consecuencia, una crisis estructural como la que experimenta Bolivia no solo pone en cuestión aspectos coyunturales del manejo económico, sino que revela fisuras profundas en la lógica misma de generación, administración y distribución del excedente económico y social del país, demandando respuestas que impliquen transformaciones sistémicas y estructurales significativas.

El presente documento se estructura en seis secciones, además de esta introducción. La Sección II examina de manera detallada el colapso

1 En este capítulo se contó con la colaboración de Alejandra Arleth Lafuente-Luizaga, asistente de investigación del IISEC-UCB y becaria de la Fundación Hanns Seidel 2025.

2 Universidad Católica Boliviana San Pablo, Escuela de la Producción y la Competitividad.

del sector externo y su impacto en la economía boliviana. La Sección III aborda las estrategias implementadas para enfrentar el denominado “choque adverso” que experimentó la economía nacional, con especial énfasis en el papel desempeñado por las reservas internacionales del Banco Central de Bolivia. La Sección IV se centra en el análisis de la política fiscal y el endeudamiento externo durante el periodo en estudio. En la Sección V se expone la evolución de la política monetaria y el comportamiento de la inflación a lo largo del periodo analizado. La Sección VI analiza cómo los desajustes en el sector externo, seguidos por desequilibrios fiscales, influyeron negativamente en la tasa de crecimiento económico del país. Finalmente, la Sección VII presenta las conclusiones principales del estudio y plantea interrogantes que abren nuevas líneas de investigación futura.

I. El colapso del sector externo y la economía boliviana

Una de las causas estructurales más relevantes del agotamiento del patrón de desarrollo extractivista y del modelo económico estatista en Bolivia radica en el fuerte shock externo negativo que comenzó a impactar la economía nacional a partir del año 2014. Dicho shock, derivado de la abrupta caída en los precios internacionales de las materias primas, en especial del gas natural y los minerales, afectó severamente la capacidad del Estado para sostener los niveles de ingreso fiscal y de divisas que habían caracterizado al periodo expansivo anterior, específicamente entre 2006 y 2013.

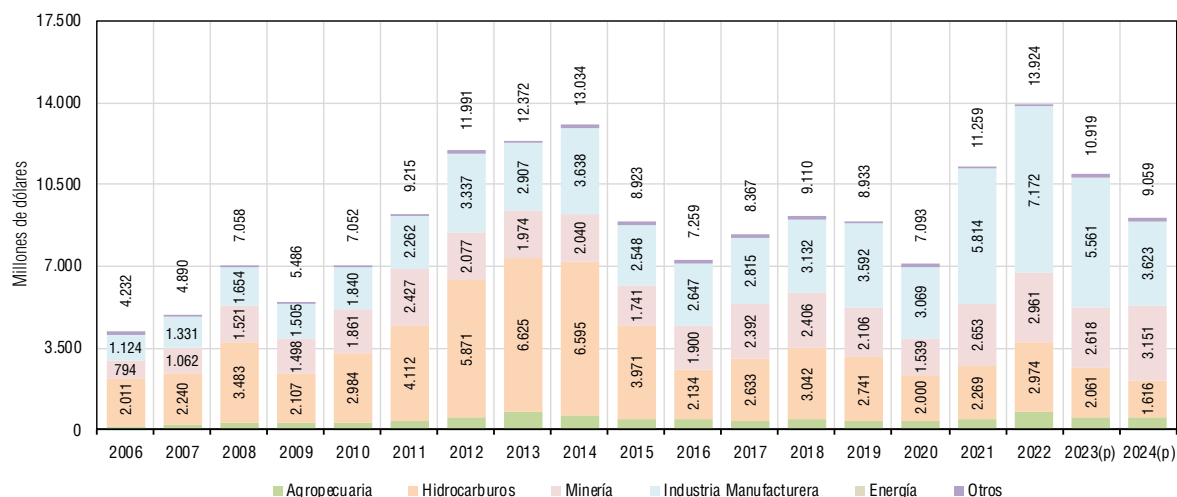
En el presente acápite se realiza un análisis detallado de la evolución de las exportaciones e importaciones, con el objetivo de evidenciar los desequilibrios crecientes del sector externo. Asimismo, se examina el comportamiento de la inversión extranjera directa, así como el papel de los préstamos externos e internos en la sostenibilidad fiscal. En conjunto, este abordaje permite una lectura integral de la balanza de pagos boliviana durante la última década, revelando las limitaciones del modelo vigente y la urgencia de avanzar hacia una nueva estrategia de desarrollo económico más diversificada y sostenible.

1.1. Evolución de las exportaciones

Este análisis parte del año 2014, cuando Bolivia alcanzó su máximo nivel de exportaciones, impulsado principalmente por los elevados precios internacionales de los minerales y los hidrocarburos. Este hito marcó el cierre de un ciclo de bonanza que se había iniciado en 2006, caracterizado por un constante ingreso de divisas al país gracias a los altos precios de las materias primas. Es así que las ventas al exterior subieron de 4.232 millones de dólares, en 2006, a más de 13.000 millones de dólares en 2014.

En los siguientes diez años, Bolivia ha experimentado una profunda contracción de sus exportaciones, provocando una severa escasez de dólares en su economía. El principal factor subyacente a esta situación ha sido el colapso del sector de hidrocarburos, particularmente del gas natural, que históricamente representó la principal fuente de divisas para el país.

Gráfico 1
Bolivia: Exportaciones totales por actividad económica
(expresadas en millones de dólares), 2006-2024



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

La caída de los precios internacionales del petróleo y los minerales entre 2015 y 2016 afectó severamente las exportaciones bolivianas. En 2015, el valor de las ventas externas se redujo a 8.923 millones de dólares y en 2016 cayó a 7.259 millones de dólares, representando una contracción del 44% respecto al pico de 2014. Este periodo dio inicio a una crisis de liquidez que restringió el acceso a dólares tanto para el aparato productivo como para los hogares.

Aunque entre 2017 y 2019 se observó una leve recuperación, con exportaciones que promediaron 8.803 millones de dólares anuales, el volumen de ventas externas continuó situándose un 32% por debajo de los niveles de 2014. Posteriormente, en 2020, la pandemia de COVID-19 provocó una nueva caída, llegando las exportaciones a 7.093 millones de dólares debido a la contracción del comercio global y la disminución de la demanda internacional de materias primas.

La reactivación económica post pandemia, durante 2021 y 2022, impulsó una recuperación transitoria: las exportaciones ascendieron a 11.259 millones de dólares en 2021 y alcanzaron 13.924 millones de dólares en 2022, superando incluso los niveles de 2014. Esta recuperación se produjo por las políticas de sustentación de la demanda que se implementaron en la mayoría de los socios comerciales de Bolivia, que aumentaron sus compras de nuestra economía. No obstante, en 2023 las exportaciones disminuyeron abruptamente a 10.919 millones de dólares, una reducción del 22% respecto al año anterior, atribuible a la desaceleración global, la baja en los precios de los minerales, conflictos logísticos

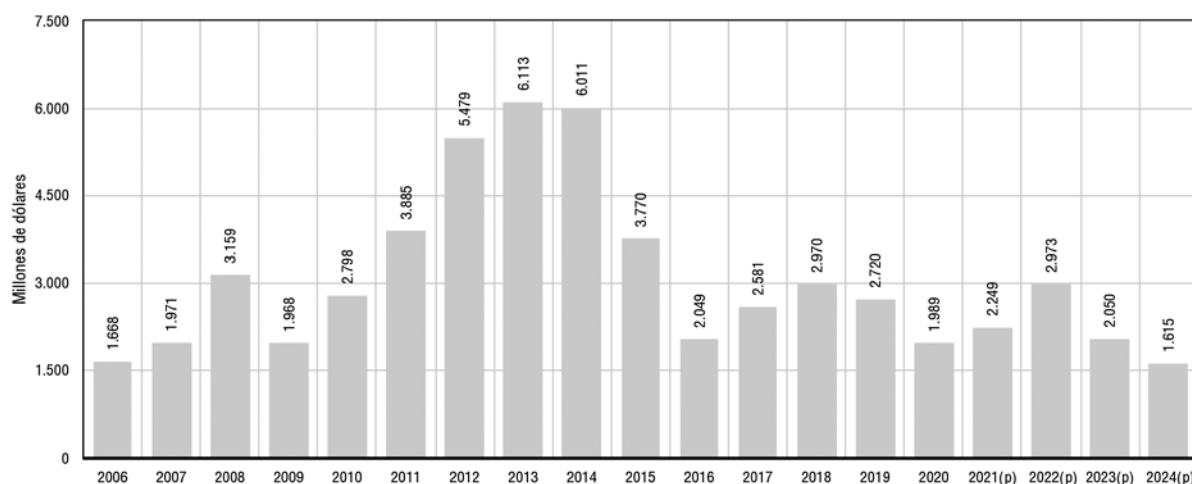
regionales y bloqueos internos. La tendencia descendente continuó en 2024, alcanzando apenas 9.059 millones de dólares.

El sector de hidrocarburos, en especial el gas natural, ha sido el principal responsable de la crisis externa. En 2014, las exportaciones de gas representaron 6.595 millones de dólares, aproximadamente el 50% del total exportado por el país. Asimismo, la renta gasífera –compuesta por regalías, el IDH e impuestos– generaba 5.489 millones de dólares, sosteniendo tanto las finanzas públicas como la estabilidad macroeconómica. Desde 2015, las exportaciones de gas registraron una caída constante, situándose en apenas 1.615 millones de dólares en 2024, lo que implica una reducción acumulada del 75% en una década. Esta contracción responde a la falta de inversión en exploración, la renegociación y disminución de contratos con Brasil y Argentina, y la creciente competencia de otros proveedores en la región (ver Gráfico 2).

El sector minero mostró mayor resiliencia frente a las perturbaciones internacionales. En 2014, las exportaciones de minerales sumaban 2.039 millones de dólares (16% del total). Pese a caídas temporales en 2015 y 2016, el sector se recuperó, alcanzando en 2024 un valor exportado de 3.151 millones de dólares, superando por primera vez en la historia reciente los ingresos por exportaciones de gas natural. Sin embargo, este buen desempeño no fue suficiente para compensar la crisis de divisas.

Las exportaciones no tradicionales, incluyendo productos agroindustriales, manufacturas y oro, registraron avances desiguales. El

Gráfico 2
Bolivia: Valor de exportaciones de gas natural
(expresado en millones de dólares), 2006-2024



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

oro mostró un crecimiento significativo hasta alcanzar 3.225 millones de dólares en su punto máximo en 2022, pero cayó abruptamente a 687 millones en 2024. La soya y sus derivados, principales motores del sector agroindustrial, también sufrieron una caída del 36% en sus exportaciones en 2024, hasta 984 millones de dólares, debido a adversidades climáticas y logísticas.

En suma, el colapso del sector de hidrocarburos ha sido el principal detonante de la escasez de dólares en la economía boliviana y la crisis económica. Si bien la minería y las exportaciones no tradicionales mostraron cierta resiliencia, su desempeño no logró compensar la magnitud de la caída en el sector gasífero. La economía boliviana enfrenta un escenario de alta incertidumbre y vulnerabilidad externa, condicionado por la persistente crisis de liquidez. La falta de divisas limita las posibilidades de crecimiento económico, estabilidad cambiaria y sostenibilidad fiscal.

1.2. Evolución de las importaciones en Bolivia: Dinámicas, choques externos y desafíos comerciales

Durante el periodo de bonanza, entre 2006 y 2014, las importaciones también subieron de 2.926 millones de dólares a más de 10.000 millones de dólares. El comportamiento de las importaciones en Bolivia durante el periodo 2015-2024 refleja las tensiones inherentes al comercio exterior y las respuestas de política económica en un contexto de alta volatilidad internacional y presiones internas. Aunque las importaciones

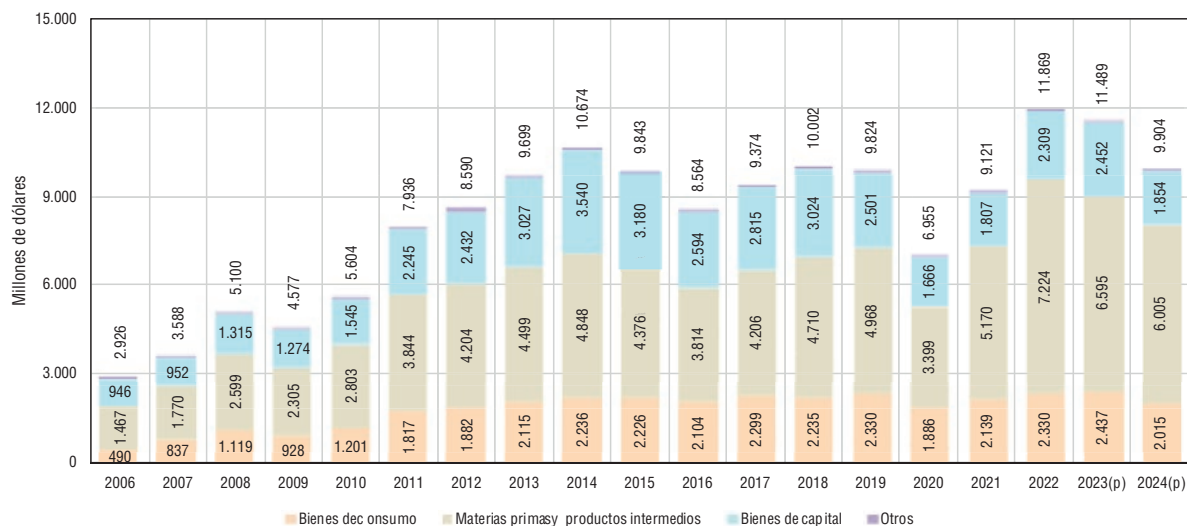
siguieron una trayectoria similar a las exportaciones, presentando caídas y recuperaciones, la disminución en el volumen de compras externas no logró compensar la abrupta contracción de las exportaciones. Esta asimetría contribuyó a la escasez de divisas y acrecentó los desequilibrios en la balanza comercial (ver Gráfico 3).

El incremento de las importaciones hasta 2014 acompañó la expansiva actividad económica propiciada por el auge en los precios de los hidrocarburos y minerales y el impulso a la demanda interna. Durante este periodo, las autoridades económicas promovieron activamente la importación de productos de consumo y bienes de capital.

En 2015 y 2016, a pesar de la significativa caída en los precios del gas natural y los minerales, las importaciones se mantuvieron relativamente estables. Esta resistencia reflejó la continuidad de las políticas de impulso a la inversión local y el consumo interno. Sin embargo, la estabilidad de las importaciones, en contraste con la disminución de las exportaciones, intensificó las presiones sobre la disponibilidad de dólares.

Durante el trienio 2017-2019, las importaciones promediaron 10.607 millones de dólares anuales. La demanda de productos de consumo masivo y bienes intermedios y de capital, se mantuvo elevada, alentada por incentivos fiscales y crediticios. No obstante, el déficit comercial se amplificó, debido a la incapacidad de las exportaciones, particularmente de hidrocarburos, para sostener los niveles de ingreso de divisas. El financiamiento de las importaciones comenzó

Gráfico 3
Bolivia: Importaciones totales por actividad económica
(expresadas en millones de dólares), 2006-2024



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

a depender crecientemente de las reservas internacionales, un modelo que mostró signos de agotamiento conforme estas se redujeron progresivamente.

La crisis sanitaria global de 2020 marcó un punto de inflexión. Las restricciones comerciales, la retracción de la demanda interna y la paralización de actividades económicas resultaron en una caída de las importaciones a 6.955 millones de dólares, el nivel más bajo en más de una década. Esta reducción afectó principalmente a bienes de consumo y de capital, reflejando la cautela empresarial y la retracción inversora frente a un escenario de elevada incertidumbre.

Superada la crisis sanitaria y con la reactivación de la economía mundial y la flexibilización de las restricciones comerciales, las importaciones bolivianas repuntaron. En 2021 alcanzaron 9.121 millones de dólares, y en 2022 treparon a 11.869 millones de dólares, niveles comparables a los anteriores a la pandemia. Este crecimiento estuvo impulsado por la renovada demanda de bienes de consumo masivo y productos intermedios, maquinaria y manufacturas, reflejando una recuperación en la inversión y el consumo interno.

En 2024, las importaciones experimentaron una nueva contracción hasta situarse en 9.904 millones de dólares. Este ajuste obedeció a una combinación de factores: la caída de precios internacionales en algunas materias primas, las políticas de sustitución de importaciones implementadas por el gobierno y una moderación de la demanda interna. Sin embargo, esta reducción no

fue suficiente para revertir los desequilibrios externos, dada la paralela caída de las exportaciones.

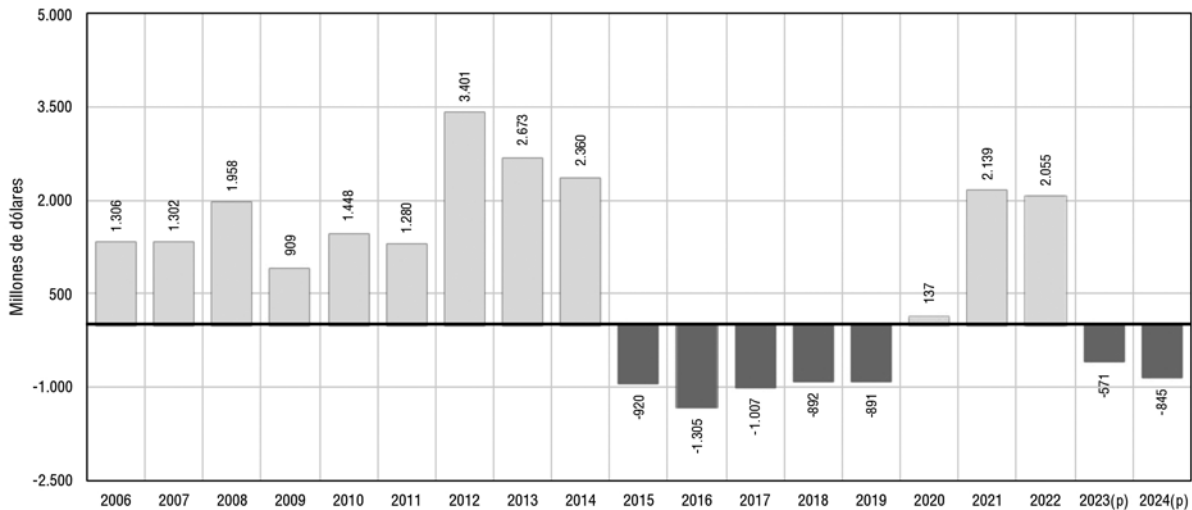
En suma, la evolución de las importaciones refleja la vulnerabilidad estructural de la economía boliviana frente a los shocks externos y la necesidad urgente de estrategias de diversificación productiva para fortalecer el mercado interno y el sector exportador para garantizar una mayor sostenibilidad macroeconómica.

1.3. De los superávits comerciales a los déficits persistentes: Génesis de la crisis de liquidez externa

La evolución de la balanza comercial de Bolivia entre 2015 y 2024 constituye una expresión clara de los desequilibrios estructurales que afectan la economía nacional y permite comprender la progresiva escasez de dólares que aqueja al país. En el año 2014, en el punto más alto del ciclo de los *commodities*, Bolivia registró un superávit comercial de 2.930 millones de dólares, impulsado por los elevados precios internacionales de los hidrocarburos y los minerales. Este superávit no solo permitió la acumulación de Reservas Internacionales Netas (RIN), sino que también facilitó una política fiscal expansiva financiada parcialmente con recursos externos (ver Gráfico 4).

Sin embargo, a partir de 2015, la balanza comercial ingresó en una senda contractiva. La combinación de una caída sostenida en los precios internacionales del gas natural, la disminución de los volúmenes exportables y una estructura productiva poco diversificada

Gráfico 4
Bolivia: Saldo comercial
(expresado en millones de dólares), 2006-2024



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

impidieron que el país mantuviera su capacidad de generación de divisas. Los déficits comerciales fueron recurrentes: -920 millones de dólares en 2015, -1.305 millones en 2016 y -891 millones en 2019, en un contexto de desaceleración global y estancamiento del aparato exportador. Este deterioro reflejaba una creciente fragilidad del sector externo, incapaz de generar suficientes dólares para financiar un patrón de importaciones rígido y altamente dependiente de bienes de capital, alimentos y combustibles.

Durante el bienio 2021-2022, la balanza comercial experimentó una recuperación temporal, con superávits de 2.139 millones y 2.055 millones de dólares, respectivamente. Este repunte respondió a una recuperación global post pandemia que elevó los precios de las materias primas, así como a una mayor demanda de productos mineros y agrícolas. No obstante, este episodio fue coyuntural y no derivó de transformaciones estructurales en el patrón exportador boliviano.

A partir de 2023, el deterioro volvió a profundizarse. La balanza comercial retornó a saldos negativos – -571 millones en 2023 y -845 millones en 2024– debido principalmente a la caída en los volúmenes de exportación de gas natural y minerales, sumada al mantenimiento de niveles elevados de importación. Esta reaparición del déficit comercial reflejó una vez más la vulnerabilidad de Bolivia frente a choques externos adversos y su persistente dependencia de la importación de bienes esenciales para el consumo y la producción.

1.4. Exportaciones e importaciones de servicios: El déficit estructural invisible

Un componente muchas veces subestimado de la balanza de pagos boliviana es la balanza de servicios, que históricamente ha sido deficitaria y constituye una fuente continua de salida de divisas. Las exportaciones de servicios han mostrado un crecimiento lento y heterogéneo. En 2023, estas alcanzaron 1.111 millones de dólares, representando un aumento del 20% respecto al año anterior. Esta expansión se explica principalmente por la recuperación del turismo receptor, así como por el modesto desempeño de servicios empresariales y transporte. No obstante, este crecimiento sigue siendo insuficiente para contrarrestar el saldo negativo general, dada la debilidad estructural del

sector y su limitada inserción en los mercados internacionales.

Por el contrario, las importaciones de servicios se han mantenido elevadas y estables durante la última década. En particular, destacan las erogaciones por servicios de transporte –agravadas por el enclaustramiento geográfico del país–, seguros, servicios empresariales y, en años recientes, el pago del servicio de la deuda externa, que en 2024 alcanzó el 27% del PIB, configurando una fuente significativa de salida neta de divisas.

La persistencia de este desequilibrio ha configurado un déficit estructural en la balanza de servicios, que ha actuado como un drenaje constante de dólares, restando capacidad de respuesta frente a las crisis externas. La escasa capacidad del país para desarrollar una oferta exportadora competitiva en servicios limita sus posibilidades de contrapesar este déficit (ver Gráfico 5).

Los datos muestran que, salvo mejoras marginales en algunos años, el déficit en la balanza de servicios ha sido constante, revelando una debilidad estructural que incide directamente en la escasez de divisas y en la presión sobre las reservas internacionales.

En suma, los datos sobre el saldo en cuenta corriente (bienes y servicios) reflejan con claridad que Bolivia ha registrado déficits comerciales persistentes a lo largo de la última década. Esta situación evidencia la alta vulnerabilidad de la economía boliviana frente a los cambios del contexto internacional, especialmente por su dependencia de la exportación de materias primas. La caída de los ingresos por exportaciones, producto de la baja en los precios del gas y minerales, no fue compensada con un ajuste en las importaciones ni con una diversificación de la oferta exportadora.

1.5. Evolución de la cuenta financiera en Bolivia: Impacto en la escasez de dólares

El comportamiento de la cuenta financiera de Bolivia durante la última década refleja un deterioro progresivo en el flujo de capitales, intensificando la escasez de dólares en la economía. Esta cuenta, que registra el ingreso y salida de capitales, ha presentado saldos negativos en la mayoría de los años analizados, evidenciando un volumen de egresos de divisas superior a los ingresos. Dicha tendencia ha exacerbado la crisis de liquidez externa, obligando al país a utilizar

sus reservas internacionales y a incrementar su dependencia del endeudamiento externo para cubrir el déficit financiero.

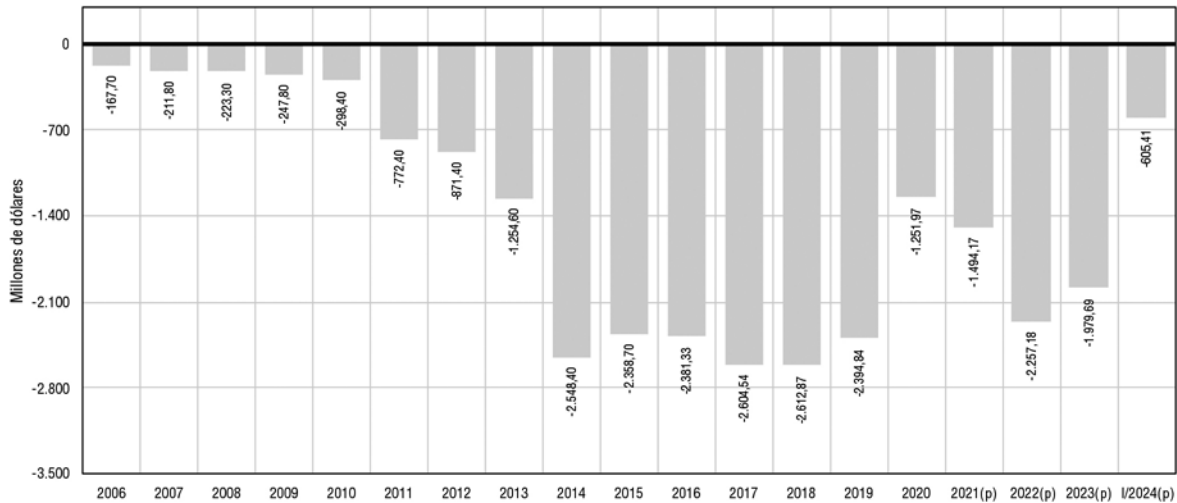
Durante el periodo 2015-2024, Bolivia experimentó variaciones en su cuenta financiera, caracterizadas mayormente por saldos negativos. En 2023, el saldo deficitario alcanzó -3.607 millones de dólares, en un contexto internacional adverso marcado por altas tasas de interés globales, desaceleración económica mundial y presiones cambiarias internas. La necesidad de importar combustibles y cumplir obligaciones

de deuda externa contribuyó adicionalmente a la presión sobre las divisas (ver Gráfico 6).

El acceso restringido a financiamiento externo en 2023, producto de demoras en la aprobación de créditos por parte de la Asamblea Legislativa, redujo significativamente los desembolsos netos de deuda. Esta situación limitó el ingreso de divisas, obligando a financiar las necesidades externas mediante el uso intensivo de reservas internacionales.

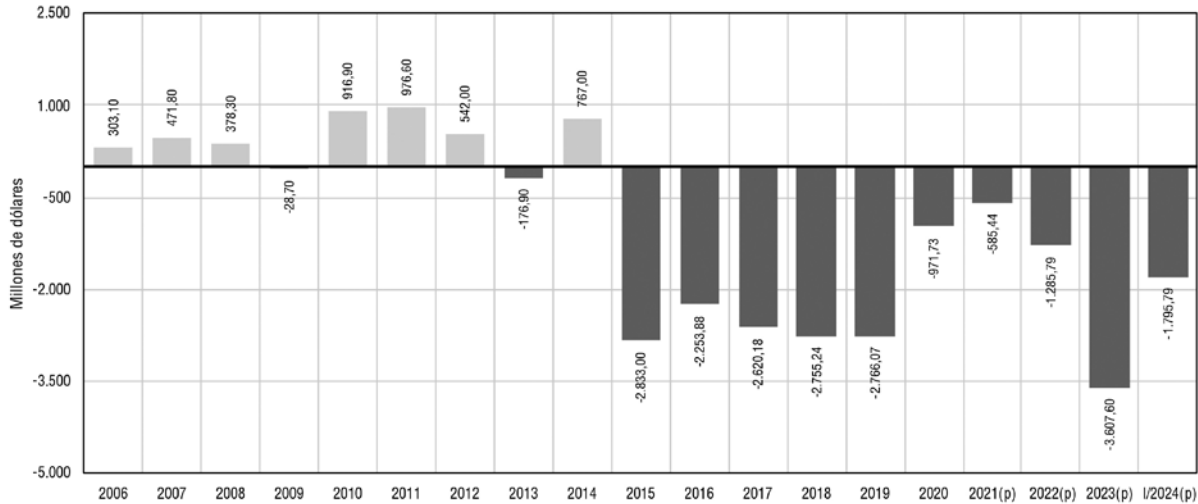
La Inversión Extranjera Directa (IED) constituye una fuente relevante de divisas para la

Gráfico 5
Bolivia: Saldo cuenta corriente de servicios en balanza de pagos
(expresado en millones de dólares), 2006-2024



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Bolivia (BCB).
Nota: Los datos correspondientes a la gestión 2024 se encuentran disponibles hasta el primer semestre.

Gráfico 6
Bolivia: Cuenta financiera de balanza de pagos
(expresada en millones de dólares), 2006-2024



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Bolivia (BCB).
Nota: Los datos correspondientes a la gestión 2024 se encuentran disponibles hasta el primer semestre.

economía boliviana. Sin embargo, su comportamiento en la última década ha sido volátil, con períodos de retracción significativa y fases de moderada recuperación. En 2023, Bolivia registró un flujo neto positivo de apenas 294 millones de dólares, marcando el tercer año consecutivo con saldo positivo, aunque insuficiente para paliar la escasez de divisas (ver Gráfico 7).

El deterioro de la cuenta financiera en Bolivia entre 2015 y 2024 evidencia una vulnerabilidad estructural en el manejo de la liquidez externa. La combinación de un acceso limitado a financiamiento externo, la utilización intensiva de reservas internacionales y la baja captación de inversión extranjera directa ha intensificado la escasez de dólares, restringiendo la capacidad de la economía para sostener su dinamismo y estabilidad.

La persistencia de un saldo deficitario en la cuenta financiera, junto con la debilidad de los flujos de capital, plantea la necesidad urgente de adoptar estrategias destinadas a diversificar las fuentes de financiamiento, fortalecer el entorno de inversión extranjera y consolidar la estabilidad macroeconómica de mediano y largo plazo.

Como resultado, los desajustes externos se trasladaron al ámbito fiscal: la menor disponibilidad de divisas redujo la capacidad del Estado para financiar su gasto sin recurrir al endeudamiento o al uso de reservas internacionales. Este proceso alimentó un déficit público creciente, profundizando los límites estructurales de un modelo económico basado en la extracción y exportación de recursos naturales. En definitiva,

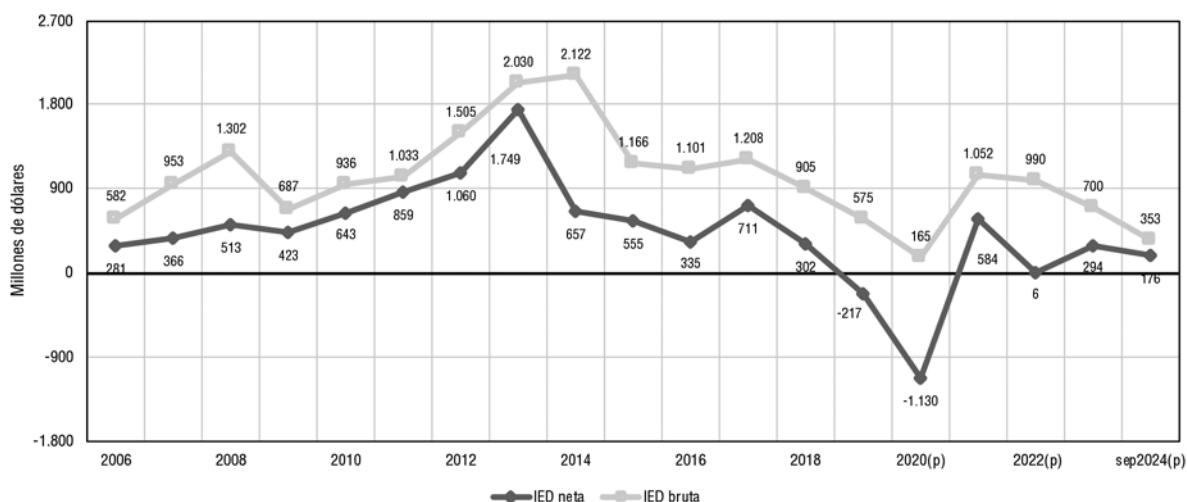
la crisis externa aceleró el agotamiento del patrón de desarrollo extractivista vigente en el país.

II. La política económica y el agotamiento de reservas internacionales en Bolivia: Causas estructurales, decisiones de política y riesgos futuros

Durante el denominado super ciclo de los *commodities* (2006-2014), Bolivia experimentó una notable acumulación de Reservas Internacionales Netas (RIN), alcanzando un máximo histórico de 15.123 millones de dólares en 2014. Este fenómeno fue resultado directo de un contexto externo altamente favorable, caracterizado por precios excepcionalmente elevados del gas natural, los minerales y otros productos básicos de exportación. En ese período, el país aprovechó un inédito superávit en cuenta corriente, impulsado por la renta de recursos naturales, lo que permitió sostener un tipo de cambio fijo, mantener la deuda externa, acumular activos internacionales, financiar de manera expansiva el gasto público y así sostener el patrón de desarrollo extractivista en base al modelo estatista.

Sin embargo, a partir de 2014 se produjo un cambio de ciclo en la economía internacional. La reducción paulatina pero persistente de los precios de los hidrocarburos y minerales, combinada con una caída en los volúmenes exportados –en parte por el agotamiento de los campos gasíferos, la ausencia de nuevas inversiones en exploración

Gráfico 7
Bolivia: Inversión Extranjera Directa
(expresada en millones de dólares), 2006-2024



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Bolivia (BCB).

Nota: Los datos correspondientes a la gestión 2024 se encuentran disponibles hasta el mes de septiembre.

y la pérdida de mercados externos– inició un proceso de debilitamiento estructural del sector externo boliviano. Esta situación se agravó con la creciente rigidez del tipo de cambio fijo, que mantuvo el boliviano artificialmente apreciado, desincentivando exportaciones no tradicionales y encareciendo las importaciones, erosionando progresivamente la competitividad externa.

Ante el shock externo adverso, el gobierno optó por una política económica marcadamente procíclica: financió el déficit fiscal a través del uso intensivo de las reservas internacionales, sostuvo un elevado gasto e inversión pública orientada al consumo y subsidios, apostó a empresas estatales deficitarias, y defendió a ultranza el tipo de cambio nominal fijo. Esta estrategia evitó un ajuste inmediato, pero comprometió la sostenibilidad a mediano plazo de las cuentas externas.

Entre 2014 y 2024, las RIN se redujeron en un 88,6%, pasando de 15.123 millones de dólares a tan solo 1.976 millones. Esta contracción sin precedentes expuso la fragilidad acumulada del patrón y modelo económico y reveló una peligrosa escasez de divisas para financiar importaciones estratégicas (medicamentos, combustibles, insumos industriales), atender obligaciones de deuda externa y sostener la estabilidad monetaria. A pesar de un leve repunte registrado, entre 2020 y 2021, el mismo fue de carácter marginal y no alteró la tendencia estructural de debilitamiento.

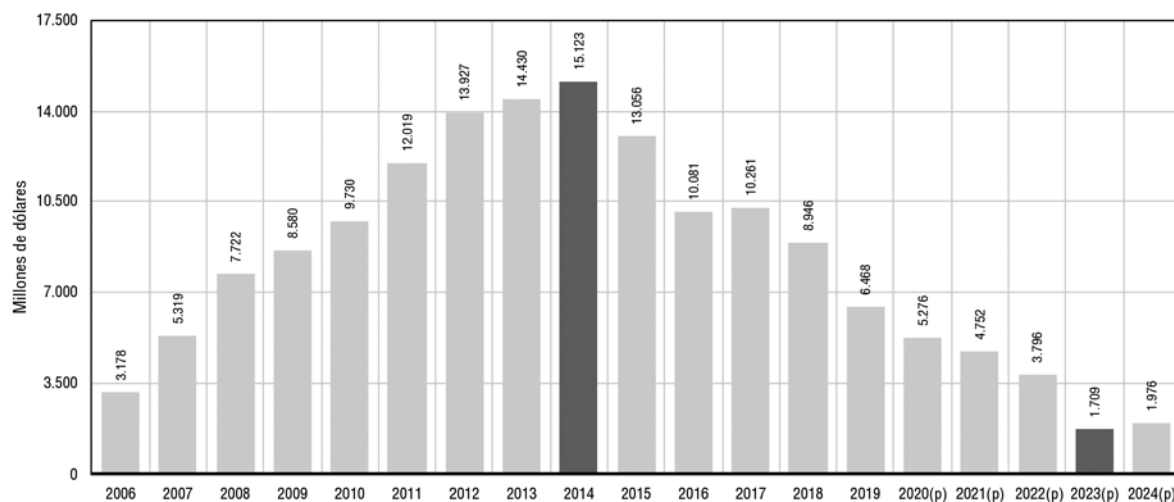
Más preocupante aún fue la composición de las reservas. A diciembre de 2024, de los 1.976 millones de dólares registrados como RIN, apenas 46,8 millones correspondían a divisas líquidas

disponibles, es decir, menos del 2,4% del total. El resto se encontraba mayoritariamente en forma de oro monetario (1.889 millones de dólares) –activo cuya conversión en divisas implica riesgos financieros, costos políticos y largos plazos– y Derechos Especiales de Giro (DEG) del FMI, que se habían reducido drásticamente de 543 millones en enero de 2023 a apenas 6,4 millones en diciembre de 2024. El uso intensivo de DEG para cubrir déficits externos reflejó tanto la urgencia como la carencia de fuentes alternativas de financiamiento.

En términos del Producto Interno Bruto (PIB), las reservas internacionales representaban en 2024 apenas el 4%, un ratio comparable al registrado en 1964. Esta cifra no solo evidencia un deterioro histórico de la posición externa del país, sino que además lo sitúa en una situación de alta vulnerabilidad frente a shocks externos, ataques especulativos, o crisis de balanza de pagos.

El punto de inflexión dramático en las reservas internacionales se produjo en febrero de 2023, cuando las reservas netas cayeron a 3.148 millones de dólares. Si bien esta cifra parecía ofrecer un colchón razonable, el análisis de su estructura interna mostró una extrema iliquidez: más del 80% correspondía a oro, mientras que las reservas efectivas en moneda extranjera (divisas líquidas) eran de apenas 361 millones. Esta situación provocó una crisis de confianza que se manifestó en la ampliación del mercado paralelo del dólar, donde la cotización alcanzó niveles de hasta 15 bolivianos por dólar en junio del 2024, frente al tipo de cambio oficial de 6,96 Bs/USD (ver Gráfico 8).

Gráfico 8
Bolivia: Reservas Internacionales Netas
(expresadas en millones de dólares), 2006-2024



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Bolivia (BCB).

En términos macroeconómicos, la escasez de dólares ha generado una presión inflacionaria por la vía de mayores costos de importación, un aumento en la incertidumbre empresarial, la interrupción de cadenas de suministro y, en algunos casos, desabastecimiento de bienes esenciales. Además, ha deteriorado la posición crediticia del país ante acreedores internacionales, limitando el acceso a mercados financieros externos y elevando el riesgo país.

A lo largo del periodo 2014-2024, Bolivia no logró implementar una estrategia de ajuste que permitiera diversificar su matriz productiva, incentivar exportaciones de valor agregado ni atraer inversión extranjera directa sostenida como el gobierno de turno se lo había propuesto a través de proyectos para la exportación de urea, hierro y litio. La persistente dependencia de un modelo rentista basado en hidrocarburos, sumado al rezago en reformas económicas y la creciente dependencia de la población ocupada en el comercio de productos importados y servicios de baja productividad, imposibilitó la creación de nuevas fuentes genuinas de divisas.

II.1. La evolución del tipo de cambio en Bolivia: De la estabilidad nominal a la crisis cambiaria y el agotamiento del modelo de desarrollo

El régimen cambiario en Bolivia ha sido históricamente un elemento clave de la política económica, tanto como ancla nominal para la estabilidad de precios como mecanismo de competitividad externa. Sin embargo, entre 2014 y 2024, la política de tipo de cambio fijo, implementada en un contexto de creciente rigidez estructural y deterioro de los fundamentos macroeconómicos, se transformó de un instrumento de estabilidad en un factor crítico de vulnerabilidad económica. Esta situación expone cómo la resistencia a ajustes cambiarios oportunos se convirtió en uno de los principales detonantes de la actual crisis económica y del agotamiento del patrón de desarrollo basado en la explotación de recursos naturales.

Hasta 2010, el régimen cambiario era “flexible sucio”, es decir, que el precio de la divisa flotaba por la oferta y demanda, pero se evitaban fluctuaciones fuertes con intervenciones del Bolsín. Este sistema se completaba con un *crawling peg* que buscaba establecer una trayectoria estable para el tipo de cambio, que fue exitoso desde 1986. Es decir, por 25 años antes que lo cambien.

A partir de 2011, el BCB optó por fijar el tipo de cambio nominal en una banda estrecha entre Bs 6,86 y Bs 6,96 por dólar, política que se mantuvo sin modificaciones hasta 2024. Esta estrategia se sustentaba en la holgura de las Reservas Internacionales Netas (RIN), que alcanzaron su máximo histórico de USD 15.000 millones en 2014, gracias a la bonanza de los precios de las materias primas, en especial del gas natural y los minerales.

Sin embargo, esta aparente estabilidad nominal ocultaba desequilibrios crecientes en la balanza de pagos y en las cuentas fiscales. Desde 2014, la economía comenzó a registrar un deterioro progresivo de su capacidad exportadora. La producción de gas natural, principal fuente de divisas e ingresos fiscales, inició un declive sostenido por la falta de inversión en exploración y desarrollo. La producción cayó de 60 millones de metros cúbicos diarios (MMCD) en 2014 a 45 MMCD en 2019, mientras que las exportaciones de gas comenzaron a contraerse, afectando la renta gasífera, que se redujo de USD 5.489 millones en 2014 a menos de USD 3.000 millones hacia el final de la década.

A pesar de estos signos de agotamiento del modelo primario-exportador, las autoridades mantuvieron el tipo de cambio fijo como instrumento de control inflacionario, lo que condujo a una apreciación del tipo de cambio real. Este fenómeno afectó negativamente la competitividad de las exportaciones no tradicionales y potenció las importaciones, tanto legales como ilegales, exacerbando el déficit comercial y la salida de divisas. El tipo de cambio fijo, lejos de ser un pilar de estabilidad, se convirtió en un obstáculo para la necesaria corrección macroeconómica.

Entre tanto, el tipo de cambio fue utilizado como un mecanismo de distribución de rentas económicas. Gracias al tipo de cambio fijo y su apreciación real frente a otras monedas, Bolivia tuvo una bonanza única tanto en las importaciones legales como en el contrabando. Estas compras del exterior pasaron de 3.000 millones de dólares hasta alcanzar los 15.000 millones de dólares, creó una renta comercial inmensa, base de la economía informal y provocó una importante distribución de la renta. La economía política del tipo de cambio fijo es central para entender la emergencia de una burguesía comercial muy importante.

La irrupción de la pandemia de COVID-19 en 2020 profundizó los desequilibrios acumulados.

Las exportaciones cayeron a USD 7.014 millones en 2020, mientras las importaciones mantuvieron niveles relativamente altos, reflejando una estructura productiva dependiente de bienes de capital y de consumo importados.

El BCB, en su intento por defender la paridad nominal, aceleró el uso de las reservas internacionales, que cayeron de USD 10.000 millones en 2019 a menos de USD 4.000 millones en 2022. A pesar de la evidente erosión de las reservas, el régimen de tipo de cambio fijo se mantuvo inalterable, reforzando las expectativas de que cualquier ajuste sería percibido como una señal de crisis, lo que a su vez alimentaba la demanda precautoria de dólares en la economía.

Durante este periodo, comenzó a observarse la aparición de un mercado cambiario paralelo, en el que el precio del dólar superaba notablemente la cotización oficial, reflejando la creciente escasez de divisas y la pérdida de confianza en la sostenibilidad de la política cambiaria.

El año 2023 marcó el punto de inflexión en la crisis de la balanza de pagos. Las Reservas Internacionales Netas se redujeron a USD 1.709 millones, alcanzando un nivel crítico que comprometió la capacidad del BCB para seguir defendiendo el tipo de cambio fijo. Esta situación llevó al gobierno y al Banco Central a implementar un conjunto de medidas de emergencia, entre las que se destacan: la conversión de los Derechos Especiales de Giro (DEG) asignados por el Fondo Monetario Internacional a dólares; la venta de 22 toneladas de oro de las reservas internacionales, en el marco de la Ley No. 1503; la creación de un tipo de cambio preferencial para exportadores, en un intento desesperado por atraer divisas al mercado formal; y la apertura de ventanillas de venta directa de dólares al público, reconociendo implícitamente la existencia de un mercado paralelo.

Pese a estas acciones, la falta de divisas se convirtió en un fenómeno estructural, y la escasez de dólares empezó a reflejarse en el desabastecimiento de bienes importados y restricciones crecientes en el mercado financiero. El mercado paralelo se consolidó como el verdadero marcador del valor del dólar en la economía boliviana, mientras el tipo de cambio oficial se mantenía como una ficción administrativa.

La persistencia en sostener un tipo de cambio nominal fijo, en un contexto de deterioro acelerado de los fundamentos económicos, condujo a la profundización de la crisis. Entre 2014 y

2024, la economía boliviana perdió más de USD 4.000 millones en ingresos por renta gasífera, las exportaciones cayeron de USD 12.300 millones a menos de USD 8.000 millones, y la producción de gas se redujo a la mitad.

Este colapso del sector externo fue acompañado por un crecimiento explosivo de la deuda pública, que alcanzó el 84% del PIB según estimaciones del FMI, limitando la capacidad del Estado para acceder a nuevos financiamientos. La falta de fuentes alternativas de ingresos por exportaciones, el retraso en los proyectos estratégicos como la industrialización del litio y la ausencia de una política de diversificación productiva profundizaron la dependencia de la economía boliviana de las importaciones y de la limitada oferta de divisas.

En este contexto, la política de tipo de cambio fijo se transformó en un mecanismo de represión financiera, que inhibió las señales de ajuste del mercado, generó distorsiones en la asignación de recursos, y, finalmente, contribuyó a la pérdida de confianza en la política económica del gobierno.

La crisis cambiaria que estalló entre 2023 y 2024 no es un fenómeno aislado, sino la manifestación final de un largo proceso de acumulación de desequilibrios estructurales no corregidos a tiempo. El anclaje cambiario, que en su momento fue un instrumento efectivo para la estabilidad de precios, terminó por convertirse en un factor de rigidez que impidió una corrección ordenada de los desequilibrios macroeconómicos.

La lección fundamental de esta crisis es que la estabilidad nominal no puede sostenerse indefinidamente en ausencia de fundamentos sólidos en la balanza de pagos y en las finanzas públicas. El agotamiento del modelo primario-exportador, sin una estrategia clara de diversificación económica, ha dejado al país en una situación de alta vulnerabilidad, con pocas herramientas de política económica disponibles y bajo un entorno de creciente incertidumbre social y política.

De no corregirse de forma integral y urgente estos desequilibrios, Bolivia enfrentará no solo una crisis de liquidez, sino un problema de solvencia estructural que limitará severamente sus posibilidades de recuperación económica en el corto y mediano plazo. Asimismo, no se debe perder de perspectiva que el tipo de cambio fue un mecanismo de distribución del excedente comercial, mientras que ahora, su falta genera presión social.

III. Política fiscal, inversión pública y endeudamiento

III.1. Evolución del balance fiscal y financiamiento del Sector Público No Financiero

El análisis del balance global y la cuenta corriente del Sector Público No Financiero (SPNF) en Bolivia revela un cambio estructural significativo a partir del año 2014. Mientras que durante el periodo 2006-2013 el país había registrado superávits fiscales sostenidos tanto en el balance global como en el corriente, el decenio posterior estuvo caracterizado por la aparición y consolidación de déficits fiscales sistemáticos. El promedio de déficit fiscal entre 2014 y 2024 se sitúa en torno al 7,5% del PIB, reflejando una tendencia persistente de desequilibrio estructural en las finanzas públicas.

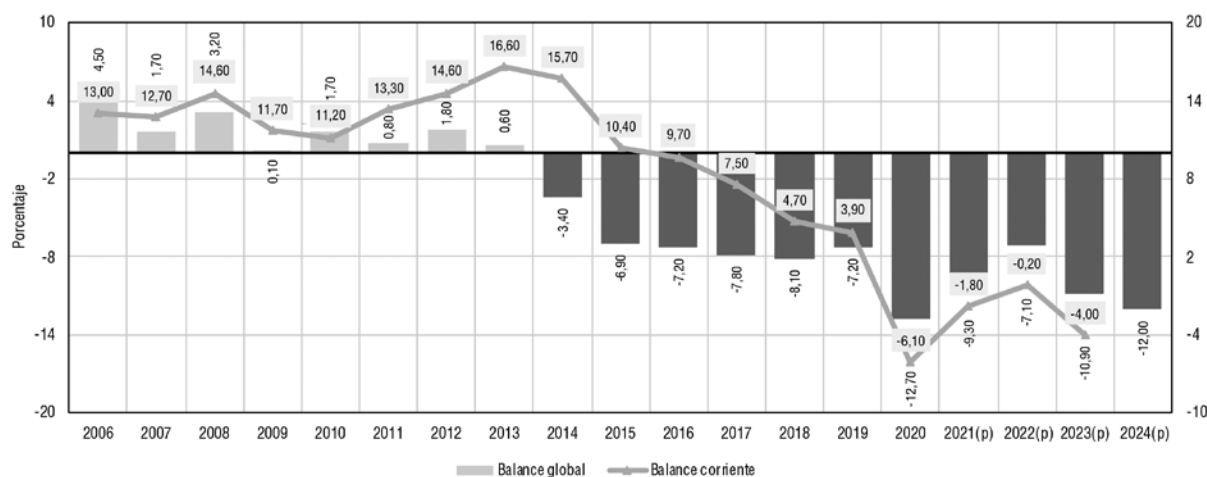
En el marco del Modelo Económico Social Comunitario Productivo (MESCP), la inversión pública se erigió como el principal impulsor del crecimiento económico. Esta estrategia, basada en el rol protagónico del Estado como agente inversor, fue viable durante la fase de bonanza externa (2006-2013), cuando los elevados precios de los hidrocarburos y minerales permitieron financiar expansivamente el gasto público. En ese periodo, la inversión pública supera sistemáticamente los 3.500 millones de dólares anuales, representando entre el 12% y 15% del PIB, en promedio anual, y se financiaba fundamentalmente con ahorro fiscal y endeudamiento externo concesional.

Sin embargo, a partir de 2014, con la caída sostenida de los ingresos por exportaciones, se produjo una fractura en el modelo. Los ingresos tributarios del sector gas natural cayeron significativamente. La renta gasífera, compuesta por el impuesto directo a los hidrocarburos (IDH), las regalías departamentales y otros impuestos, se contrajeron de 5.489 millones de dólares en 2014, a 1.610 millones dólares en 2024. Esta caída de los ingresos limitó recursos financieros para la inversión pública, que era el motor del modelo económico. El sector gas natural era el principal generador del excedente económico (ver Gráfico 9).

A partir de 2014, aunque en los presupuestos generales del Estado se anunciaban programas de inversión pública de 5.000 millones de dólares anuales, las cifras de ejecución se reducían frecuentemente a menos de la mitad, reflejando las crecientes restricciones de financiamiento. La inversión pública dejó de ser una herramienta anticíclica y se convirtió progresivamente en un componente insostenible del gasto estructural.

Hasta el año 2013, el sector público se financiaba predominantemente mediante la renta gasífera. Posteriormente, en 2014, comenzó el endeudamiento externo en condiciones favorables gracias a la baja deuda externa previa y la elevada liquidez internacional. No obstante, desde 2023 se observó un giro hacia el financiamiento interno, debido tanto a la reducción de la disponibilidad de crédito externo como a las tensiones políticas que limitan la aprobación de nuevos préstamos.

Gráfico 9
Bolivia: Balance global y corriente del Sistema Público No Financiero
(expresado como porcentaje del PIB), 2006-2024



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Banco Central de Bolivia (BCB).

Nota: Para la gestión 2025 se realizó una estimación basada en los datos disponibles del primer semestre.

Desde 2018, el financiamiento interno del déficit se apoyó inicialmente en la colocación de títulos del Tesoro General de la Nación (TGN) adquiridos por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Posteriormente, a partir de la creación de la Gestora Pública, este mecanismo se mantuvo y profundizó. También se observa en este periodo un cambio adicional con la creciente participación del BCB como prestamista del TGN, lo que implicó una forma indirecta de financiación monetaria del déficit.

La evidencia muestra que entre 2018 y 2024 la deuda interna del TGN pasó de representar el 13,4% del PIB a superar el 45%, una expansión considerable que genera preocupaciones sobre la sostenibilidad de la deuda y su impacto sobre la estabilidad macroeconómica, especialmente en un contexto de alta presión cambiaria y escasez de dólares. En el siguiente acápite se desarrolla en más profundidad este tema (ver Gráfico 11).

Desde el discurso oficial, el déficit fiscal ha sido justificado en función de su asociación con altos niveles de inversión pública, que se suponía generaría crecimiento económico y, a mediano plazo, una ampliación de la base tributaria. Sin embargo, los resultados observados revelan que el rendimiento de la inversión ha sido limitado, tanto en términos de productividad como de sostenibilidad de ingresos. La concentración de la inversión en sectores de bajo retorno económico, la baja eficiencia en la ejecución presupuestaria y el escaso impacto sobre la competitividad estructural del país cuestionan la validez de la estrategia.

En suma, el modelo de crecimiento impulsado por el Estado, que tuvo su auge hasta 2013, entró en crisis estructural a partir de 2014. Sin una reforma profunda del aparato fiscal, una mayor participación del sector privado y una estrategia clara de diversificación productiva, el déficit fiscal continuará siendo un obstáculo para la sostenibilidad macroeconómica de Bolivia.

III.2. Evolución y composición de la deuda pública en Bolivia

La deuda pública constituye un componente central del financiamiento del déficit fiscal en Bolivia, especialmente en el contexto posterior a la disminución de los ingresos por exportaciones de gas natural desde 2014. El análisis de su evolución y composición permite comprender las vulnerabilidades macroeconómicas del país y los retos fiscales a futuro. La deuda pública boliviana incluye tanto obligaciones externas como

internas. En los últimos años se ha ampliado el debate sobre la necesidad de incorporar en su cálculo las deudas intraestatales, particularmente aquellas entre empresas estatales y el Tesoro General de la Nación (TGN), así como las operaciones cuasifiscales del BCB.

Tras los acuerdos de condonación de deuda en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (HIPC II) y la Iniciativa Multilateral de Alivio de la Deuda (MDRI), la deuda externa boliviana alcanzó un nivel históricamente bajo en 2006-2007, situándose en torno al 16,9% del PIB. Esta situación brindó un amplio margen fiscal al Estado boliviano para desarrollar una estrategia de inversión pública ambiciosa financiada con deuda.

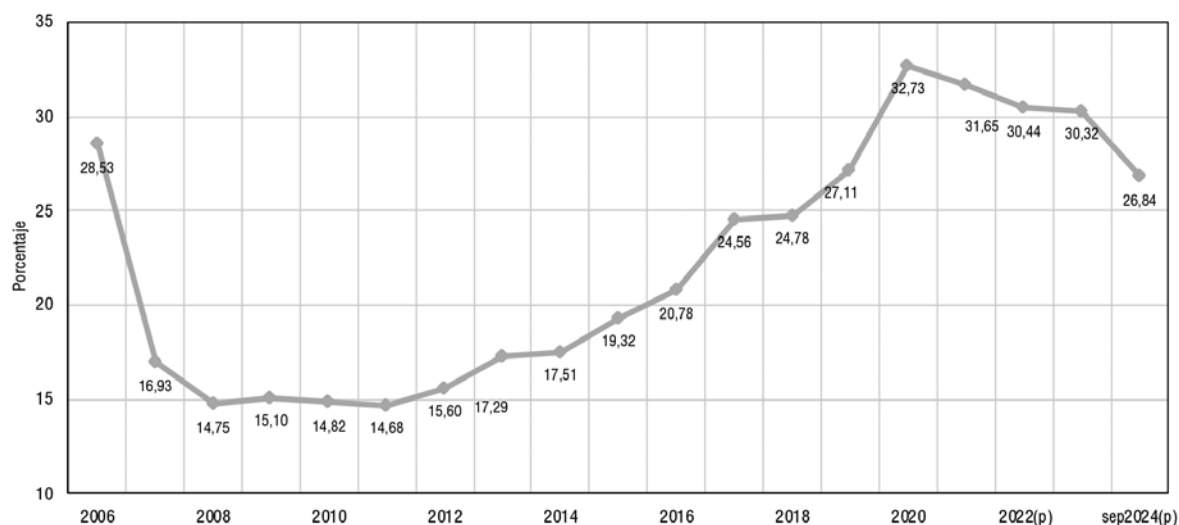
No obstante, desde 2013 se observa una senda ascendente en el endeudamiento externo, alcanzando un pico de aproximadamente 30% del PIB en 2020. Esta expansión se explica tanto por el incremento nominal de la deuda como por el menor crecimiento económico, que redujo el denominador del indicador. En los últimos años, se ha observado cierta estabilización de la deuda externa, que en 2024 se ubica en torno al 27% del PIB, según estimaciones oficiales (ver Gráfico 10).

En paralelo, la deuda interna ha registrado un crecimiento acelerado, especialmente a partir de 2014. Inicialmente, el endeudamiento se canalizó a través de la colocación de bonos del TGN adquiridos por las AFP. Sin embargo, desde la transición hacia la Gestora Pública y el uso más frecuente del financiamiento directo del BCB al TGN en 2023, se produjo una expansión significativa de esta modalidad de financiamiento.

Entre 2014 y 2024, la deuda interna del TGN pasó de niveles inferiores al 20% del PIB a superar el 40%, reflejando un desplazamiento estructural hacia un financiamiento cada vez más monetizado y menos transparente. Este crecimiento plantea riesgos asociados a la sostenibilidad fiscal, la presión sobre la liquidez interna y el debilitamiento institucional del marco de política macroeconómica (ver Gráfico 11).

Un elemento crítico en el análisis de la deuda pública boliviana es la clasificación y registro de las obligaciones intraestatales. Estas incluyen los créditos del BCB a las empresas públicas (YPFB, ENDE, entre otras), así como las transferencias y garantías del TGN a dichas entidades. El gobierno sostiene que estos pasivos no deben computarse como parte de la deuda consolidada, bajo el argumento de que son movimientos internos dentro del sector público.

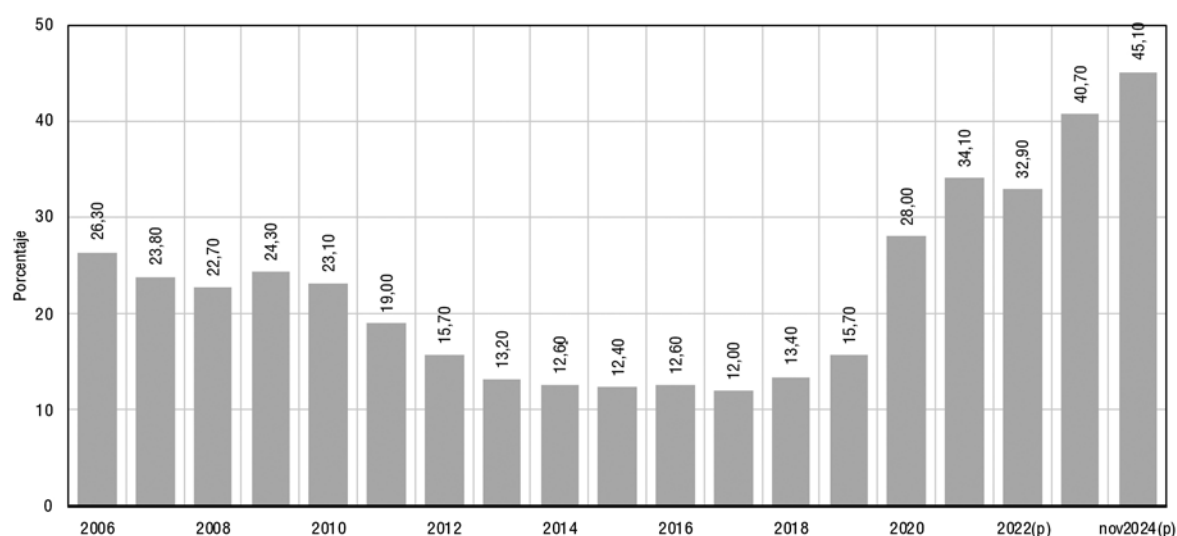
Gráfico 10
Bolivia: Deuda externa pública
 (expresada como porcentaje del PIB), 2006-2024



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Bolivia (BCB).

Nota: Los datos correspondientes a la gestión 2024 se encuentran disponibles hasta el mes de septiembre.

Gráfico 11
Bolivia: Deuda interna del Tesoro General de la Nación
 (expresada como porcentaje del PIB), 2006-2024



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP).

Nota: Los datos correspondientes a la gestión 2024 se encuentran disponibles hasta el mes de noviembre.

No obstante, organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial consideran que una evaluación integral de la solvencia fiscal requiere incorporar estas deudas intraestatales, dado que constituyen obligaciones efectivas que eventualmente deben ser cubiertas con recursos fiscales o monetarios. De acuerdo con estimaciones que incluyen esta deuda cuasifiscal, el endeudamiento público total de Bolivia podría situarse por encima del 85% del PIB, lo que coloca al país en una posición de alta vulnerabilidad frente a choques externos o cambios en las condiciones de financiamiento.

La deuda pública boliviana ha transitado de una situación de solvencia favorable en la década pasada a un escenario de presión estructural creciente. La combinación de una deuda externa estabilizada, una deuda interna en ascenso y un endeudamiento cuasifiscal no registrado oficialmente plantea un reto urgente para la transparencia fiscal y la sostenibilidad macroeconómica.

Se requiere una revisión integral del marco institucional de endeudamiento, con la finalidad de fortalecer la rendición de cuentas, mejorar la calidad del gasto público y definir límites prudenciales que eviten un deterioro mayor de

la posición fiscal del Estado boliviano en los próximos años.

IV. Política monetaria e inflación

IV.1. Política monetaria en Bolivia (2014-2024): De la expansión contracíclica a la gestión de la escasez cambiaria

Entre 2014 y 2024, la política monetaria en Bolivia transitó desde un modelo expansivo, basado en la abundancia de recursos externos, hacia una gestión de crisis marcada por la escasez de divisas, la pérdida de reservas internacionales y un uso intensivo de instrumentos no convencionales de política monetaria. Este proceso evidenció tanto las limitaciones del modelo de crecimiento impulsado por la demanda agregada y la intervención estatal, como los costos diferidos de sostener artificialmente la estabilidad cambiaria y la inflación.

Entre 2014 y 2019, el BCB aplicó una política monetaria contracíclica, orientada a sostener el crecimiento económico en un contexto de desaceleración externa tras el fin del súper ciclo de *commodities*. El tipo de cambio nominal se mantuvo fijo en el rango entre 6,86 y 6,96 Bs/USD desde 2011, actuando como ancla nominal para contener la inflación. Este esquema fue posible gracias a los elevados niveles de Reservas Internacionales Netas, que en 2014 alcanzaban los 15.123 millones de dólares.

A partir del 2014, las tasas de interés de los títulos públicos se redujeron y se inyectó liquidez al sistema financiero mediante la liberación de encajes legales. Para esto, se creó el Fondo de Créditos al Sector Productivo y Vivienda de Interés Social (FCPVIS) en 2018, canalizando recursos hacia sectores prioritarios como la producción y la vivienda social. Estas medidas permitieron mantener una inflación baja, con un promedio anual de 2,2% entre 2014 y 2019, y reforzar la tendencia hacia la bolivianización de la economía. No obstante, la política de tipo de cambio fijo se financió en gran medida con la pérdida de las reservas internacionales del BCB y no fue acompañada de reformas estructurales que fortalecieran la capacidad exportadora del país.

Con la pandemia de COVID-19 se exacerbaban las debilidades estructurales de la economía boliviana. El déficit fiscal superó el 8% del PIB en 2020, y el BCB se convirtió en la principal

fuerza de financiamiento del Tesoro General de la Nación a través de la expansión del crédito interno neto al sector público, que se incrementó en más de 4.500 millones de dólares entre 2014 y 2024.

A partir del 2023 y ante la imposibilidad de acceder a financiamiento externo, el BCB adoptó una política monetaria aún más acomodaticia, incrementando la emisión de dinero y asumiendo un rol cuasifiscal, mientras las reservas internacionales continuaban su acelerada caída. Así, Bolivia entró en una fase crítica caracterizada por una severa escasez de dólares, la agudización de la brecha cambiaria y la pérdida de credibilidad en la política monetaria.

Las RIN cayeron de 15.123 millones de dólares en 2014 a apenas 2.440 millones en 2022. Durante 2023, se agotaron los Derechos Especiales de Giro (DEG) del FMI, pasando de 543 millones a solo 6,4 millones de dólares. Además, bajo la controvertida Ley 1503, se autorizaron ventas de hasta 22 toneladas de oro monetario, reduciendo la porción sólida de las reservas y comprometiendo la sostenibilidad futura del respaldo patrimonial del BCB.

A mediados del 2024, la brecha entre el tipo de cambio oficial (6,86-6,96 Bs/USD) y el paralelo superó el 100%, alcanzando niveles de hasta 15 Bs/USD. Las medidas de intervención directa, como la venta de dólares a través del Banco Unión y del propio BCB, lejos de estabilizar el mercado, alimentaron el pánico cambiario y la dolarización informal.

En un intento de frenar la salida de dólares, el BCB inmovilizó los recursos en dólares del sistema financiero vinculados al FCPVIS, suspendiendo la devolución anticipada a las personas hasta 2026, lo que restringió la liquidez en moneda extranjera de la banca comercial. Entre los otros instrumentos para conseguir recursos externos, se implementaron bonos en dólares para captar divisas, aumentaron las tasas de los títulos de regulación monetaria hasta 4,3%, y se recurrió a la venta de oro para financiar importaciones esenciales y cubrir compromisos de deuda.

La década 2014-2024 marcó el agotamiento de un modelo económico sustentado en la abundancia transitoria de recursos naturales y la intervención estatal directa. La política monetaria, inicialmente exitosa en mantener la estabilidad nominal, terminó atrapada en un círculo vicioso de financiamiento del déficit fiscal, pérdida de reservas internacionales y creciente dependencia de medidas extraordinarias.

Entre los errores estratégicos de este periodo podemos mencionar el mantenimiento de un tipo de cambio fijo y la negativa a realizar ajustes graduales en la política fiscal y cambiaria que postergaron los problemas estructurales, incrementando los costos del ajuste futuro.

Como abordamos en el siguiente acápite, la inflación contenida durante casi una década fue el resultado de una política de inflación reprimida, sostenida mediante subsidios a los combustibles y controles de precios, más que de una política monetaria prudente. Cuando estos mecanismos se volvieron insostenibles, las presiones inflacionarias se materializaron rápidamente, acompañadas de una fuerte depreciación del tipo de cambio en el mercado paralelo.

La sostenibilidad del actual régimen monetario es inviable sin una reestructuración profunda. Será necesario avanzar hacia un régimen cambiario más flexible, fortalecer la independencia del BCB, implementar una reforma fiscal que reduzca la dependencia del financiamiento monetario del déficit, y diversificar la estructura productiva y exportadora del país para generar divisas de forma sostenida.

IV.2. La inflación en Bolivia: Entre la estabilidad aparente y la represión de los precios relativos

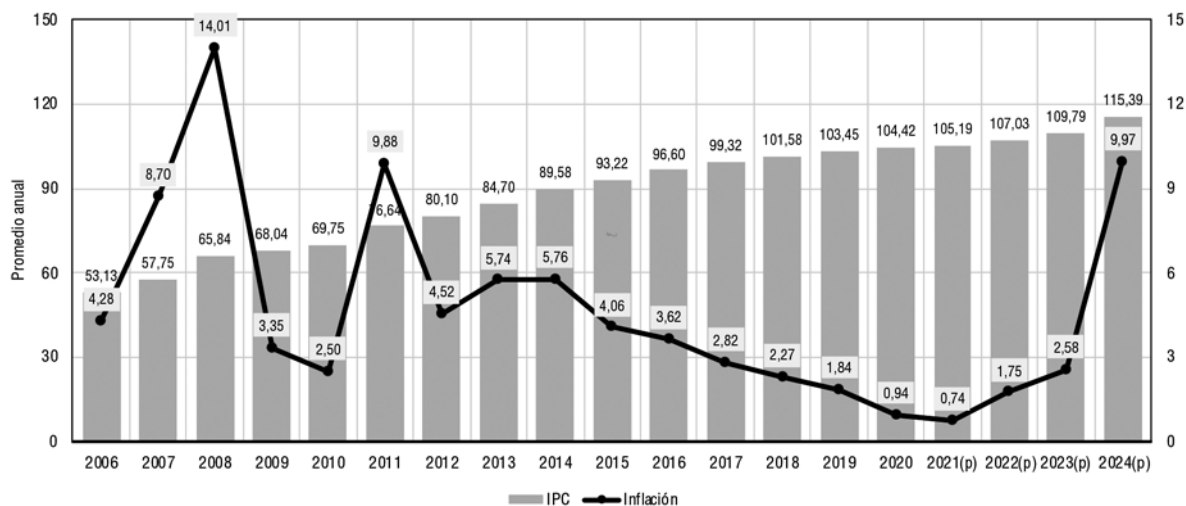
Durante el periodo comprendido entre 2014 y 2024, Bolivia experimentó tasas de inflación notablemente bajas en comparación con sus pares regionales y su propia historia económica reciente hasta 2023. El promedio anual de inflación se

situó en torno al 2,6%, reflejando un escenario de estabilidad de precios que, a primera vista, podría interpretarse como un éxito de la política económica. En 2024, la inflación se disparó al 9,97%, siendo la más elevada desde el año 2011 (ver Gráfico 12).

No obstante, un análisis más profundo revela que esta estabilidad fue en gran medida artificial, sustentada en políticas de control de precios, un tipo de cambio nominal fijo y la continuidad de generosos subsidios a los hidrocarburos. Este fenómeno se enmarca conceptualmente en lo que la teoría económica denomina inflación reprimida, es decir, una contención de las presiones inflacionarias mediante mecanismos de intervención estatal que postergan pero no resuelven los desequilibrios subyacentes.

Como ya se adelantó, desde noviembre de 2011, Bolivia mantuvo un tipo de cambio fijo de 6,86-6,96 bolivianos por dólar estadounidense, que se prolongó durante todo el periodo 2014-2023. Esta política cambiaria, basada en la acumulación previa de reservas internacionales durante el superciclo de los *commodities*, actuó como un ancla nominal, limitando la transmisión de las presiones inflacionarias externas hacia los precios internos. En otras palabras, el mantenimiento del tipo de cambio fijo contribuyó a frenar los aumentos en los precios de los bienes importados, muchos de los cuales forman parte fundamental de la canasta básica de consumo, los insumos industriales y la estructura de costos de sectores estratégicos. Sin embargo, esta estrategia de estabilización no estaba respaldada por una sólida posición de reservas en los últimos años

Gráfico 12
Bolivia: Índice de Precios al Consumidor e inflación anual
(serie histórica empalmada), 2006-2024



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

del periodo analizado, como se explicó anteriormente, lo que comprometía la sostenibilidad de este esquema hacia 2023.

Otro pilar fundamental de la contención de la inflación fue el mantenimiento de los precios internos de los combustibles, en particular la gasolina y el diésel, a niveles artificialmente bajos mediante un esquema de subsidios directos e indirectos. Desde 2010, los precios de los hidrocarburos permanecieron prácticamente congelados, sin ajustes significativos a pesar del aumento de los precios internacionales y de los costos de importación.

Este control de precios tuvo un efecto directo en la contención de la inflación, dado que los combustibles son bienes de consumo final y, además, insumos críticos en los procesos de producción, transporte y logística. El bajo costo de los combustibles permitió amortiguar las presiones inflacionarias en una amplia gama de bienes y servicios. No obstante, este mecanismo generó importantes distorsiones económicas, incluyendo un creciente déficit fiscal –dado el elevado costo de las subvenciones–, la aparición de mercados paralelos, el contrabando de combustibles hacia países vecinos y una creciente dependencia de las importaciones de hidrocarburos, ante la incapacidad de la producción interna para satisfacer la demanda.

La combinación de un tipo de cambio rígido y el congelamiento de precios clave, como los combustibles, permitió postergar los ajustes de precios relativos, generando un desfase entre los precios administrados por el Estado y los precios del mercado internacional. Esta represión de la inflación, sin embargo, no eliminó las presiones inflacionarias estructurales derivadas de la expansión del gasto público, el deterioro de la balanza de pagos y la progresiva pérdida de reservas internacionales.

A partir de 2024, las tensiones acumuladas comenzaron a manifestarse de manera más evidente, dando lugar a un proceso de aceleración inflacionaria, reflejo de la imposibilidad de sostener indefinidamente los mecanismos de control de precios y tipo de cambio sin provocar desequilibrios macroeconómicos más profundos.

Esto es, la baja inflación registrada en Bolivia entre 2014 y 2023 no fue el resultado de una estructura productiva eficiente o de una política monetaria orientada a la estabilidad de largo plazo, sino de un esquema de represión inflacionaria sostenido a costa de la pérdida de competitividad, el agotamiento de las reservas

internacionales y la generación de distorsiones económicas significativas. Esta estrategia, si bien efectiva en el corto plazo, sentó las bases para un desajuste inevitable, que comenzó a manifestarse con mayor claridad a partir de 2024.

El fenómeno inflacionario en Bolivia entre 2023 y 2024 debe analizarse desde múltiples enfoques económicos que resaltan tanto factores estructurales como coyunturales. Uno de los principales motores de la inflación actual es la escasez significativa de dólares, evidenciada en la aparición y consolidación de un mercado paralelo de divisas.

A lo largo de 2024 la brecha entre el cambio oficial y el cambio paralelo se fue agrandando y llegó a superar el 100%. Este fenómeno se denomina inflación importada y ocurre particularmente en economías altamente dependientes de la importación de bienes básicos e intermedios, como es el caso boliviano. El efecto repase de los precios de insumos importados a los precios locales (efecto *pass-through*) ha resultado particularmente intenso debido a esta brecha cambiaria. Sin embargo, el gobierno boliviano ha atribuido la inflación importada a incrementos en precios internacionales y costos logísticos, y no a la brecha cambiaria. Datos recientes muestran estabilidad e incluso reducciones en los índices inflacionarios de varios socios comerciales clave como China, desmintiendo la hipótesis oficial.

Un factor determinante adicional ha sido el impacto de las expectativas inflacionarias alimentadas por la incertidumbre política y la crisis de gobernabilidad que atraviesa Bolivia desde hace varios años, intensificada especialmente desde 2024 por las pugnas internas del partido gobernante (MAS). El conflicto abierto entre las facciones lideradas por Luis Arce y Evo Morales ha erosionado significativamente la credibilidad de las políticas gubernamentales. Según la teoría de expectativas racionales, los agentes económicos ajustan anticipadamente precios y salarios ante la incertidumbre esperada, lo cual provoca una espiral inflacionaria difícil de contener.

Además, Bolivia enfrenta shocks de oferta significativos: problemas climáticos recurrentes, incendios forestales y bloqueos de carreteros frecuentes han afectado negativamente la producción agropecuaria. Esta situación se ve agravada por el contrabando de productos agrícolas hacia países vecinos, incentivado no solo por diferenciales de precios, sino también por la necesidad de obtener divisas más estables, especialmente dólares, frente al contexto interno de escasez

cambiaria. La estructura productiva boliviana, dependiente en un 50% a 60% de insumos importados, incrementa la vulnerabilidad ante estos fenómenos externos e internos.

En términos macroeconómicos, otra causa relevante del resurgimiento inflacionario reciente es la expansión monetaria impulsada por el BCB para financiar directamente el creciente déficit fiscal del Tesoro General del Estado (TGE). Este fenómeno es respaldado por la teoría cuantitativa del dinero, la cual sostiene que un incremento en la oferta monetaria sin un correspondiente aumento en la producción genera inevitablemente presiones inflacionarias. El financiamiento monetario del déficit se incrementó sustancialmente en el último año, elevando el riesgo de una espiral inflacionaria aún mayor.

Finalmente, la conflictividad social y política, sumada a una pugna distributiva persistente entre sectores económicos clave, profundiza aún más el fenómeno inflacionario, al generar una postura defensiva generalizada que presiona hacia ajustes anticipados en precios. Este comportamiento, acorde a la teoría de la inflación estructural, dificulta el control inflacionario mediante políticas convencionales.

La evidencia empírica reciente indica que, a septiembre de 2024, la inflación acumulada llegó al 5,5%, mientras que la inflación interanual alcanzó un 6,2%. Destacan aumentos en rubros sensibles como alimentos (7,9%), medicamentos y servicios médicos (6,1%), y bienes de tocador (14,1%). Estos incrementos reflejan claramente la prevalencia de la inflación importada en combinación con otros factores internos ya mencionados.

En suma, entre 2014 y 2024, Bolivia disfrutó temporalmente de estabilidad inflacionaria gracias a dos instrumentos clave: subsidios estatales significativos a los hidrocarburos y un tipo de cambio nominal fijo. Ambos mecanismos están ahora llegando a límites críticos de sostenibilidad, exacerbando la incertidumbre sobre el rumbo económico. Las medidas paliativas recientes del gobierno, como controles de precios y venta estatal directa de productos básicos, han demostrado ineficacia estructural, generando distorsiones en el mercado y agravando las expectativas negativas, dificultando aún más la estabilización económica.

Es así que la aceleración de la inflación en Bolivia está impulsada por múltiples factores interrelacionados, destacando la profunda brecha

cambiaria, la crisis política y de gobernabilidad, los shocks de oferta internos, la expansión monetaria excesiva y las políticas paliativas insuficientes del gobierno. El abordaje efectivo requerirá acciones estructurales decididas y mayor credibilidad en la gestión macroeconómica del país.

V. Crecimiento económico

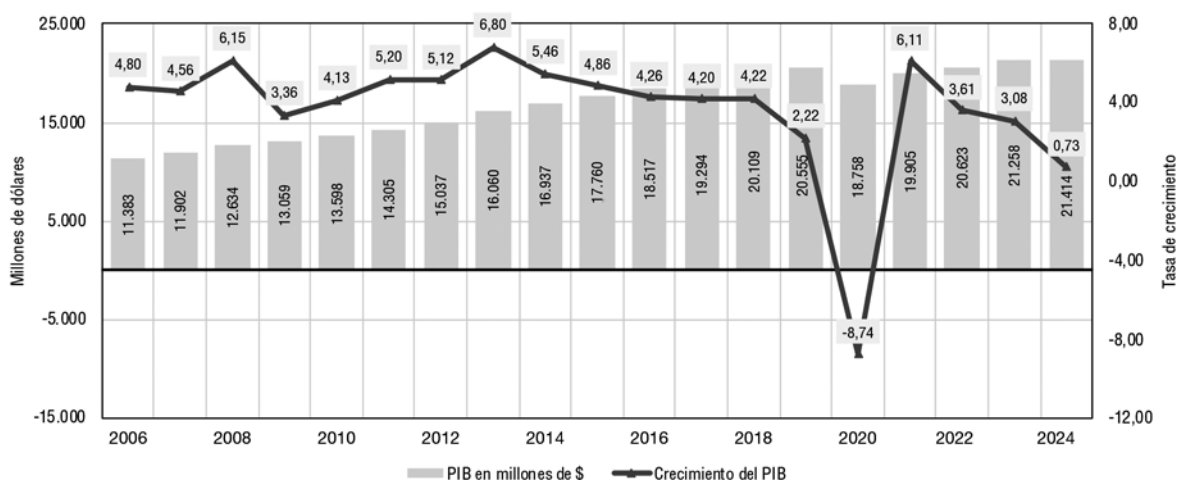
En el periodo comprendido entre 2014 y 2024 Bolivia experimentó una clara desaceleración económica. Este comportamiento se explica por una conjunción de factores estructurales y coyunturales que minaron las bases del modelo económico estatista de gestión del patrón primario exportador vigente desde mediados de los 2000. Entre los factores estructurales destaca el fin del ciclo de los altos precios de las materias primas, especialmente los hidrocarburos, principal fuente de ingresos fiscales y de divisas del país. Como se mencionó en la primera parte de este artículo, la desaceleración de la economía boliviana se explica por un shock externo negativo captado por el deterioro de la balanza de pagos (ver Gráfico 13).

En lo coyuntural, la crisis sanitaria de la pandemia de COVID-19, la inestabilidad política derivada de las elecciones de 2019, el levantamiento popular, la renuncia del presidente Evo Morales, el gobierno de transición de Jeanine Añez, y una gestión macroeconómica equivocada del gobierno de Arce acentuaron, también, el deterioro del patrón de desarrollo y el modelo económico.

El agotamiento del generador fundamental del excedente económico –la exportación del gas natural– se constituyó en el detonante central de la crisis tanto del patrón de desarrollo como del modelo económico estatista. En términos concretos, y como mencionado en la explicación sobre el deterioro externo, mientras en 2014 Bolivia exportaba gas natural por un valor de 6.595 millones de dólares, para el año 2024 las exportaciones de este energético se contrajeron drásticamente hasta alcanzar apenas los 1.616 millones de dólares.

De igual manera, los ingresos fiscales provenientes del sector hidrocarburífero registraron una disminución significativa, generando un impacto directo sobre la sostenibilidad fiscal y la capacidad de gasto público. Este escenario erosionó severamente la fortaleza del Estado como agente inversor y dinamizador principal

Gráfico 13
Bolivia: Crecimiento del Producto Interno Bruto
(expresado en millones de dólares), 2006-2024



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: Para la gestión de 2024 se realizó una estimación basada en los datos disponibles del primer semestre. El tipo de cambio utilizado para la conversión a dólares es el tipo de cambio oficial de compra.

de la economía boliviana, dado que la inversión pública—el motor central del crecimiento durante la etapa expansiva— quedó considerablemente afectada, profundizando los desequilibrios fiscales y externos anteriormente analizados.

En definitiva, la caída en los ingresos de exportación del sector gasífero no solo evidenció la vulnerabilidad inherente a un modelo basado excesivamente en la renta extractiva, sino que también reveló la necesidad de repensar estructuralmente tanto el patrón de generación del excedente como las modalidades institucionales y económicas encargadas de gestionarlo. El Gráfico 13 ilustra la caída del producto desde el 2014, como consecuencia del deterioro del sector externo, en particular gas natural.

V.1. Auge y declive del modelo basado en hidrocarburos

Entre 2006 y 2014, como ya mencionado, Bolivia vivió un ciclo de crecimiento sostenido apalancado en el alto precio de las materias primas, especialmente del gas natural, cuyo destino principal fueron Brasil y Argentina.

El Modelo Económico Social Comunitario Productivo (MESCP), implementado por el Estado durante el periodo 2006-2024, se basó en el patrón de desarrollo extractivista y se asentó en dos pilares fundamentales. Primero, el contexto externo favorable caracterizado por el incremento de los precios internacionales de las materias primas, particularmente del gas natural y los minerales, lo que permitió una

extraordinaria acumulación de ingresos fiscales y de divisas. Segundo, la reducción significativa del peso de la deuda externa, gracias a acuerdos de condonación y reestructuración, que liberó recursos para la inversión interna. En 2005, la deuda externa representaba el 52% del PIB, y rebajó, producto del perdono, a casi 17% del producto.

La nacionalización de los hidrocarburos en 2006 reforzó la participación estatal en la economía, canalizando la renta gasífera hacia programas sociales, subvenciones y, especialmente, hacia una robusta, aunque improductiva, inversión pública que se erigió como el principal motor del crecimiento económico de la década.

Sin embargo, a partir de 2014, los precios internacionales de los hidrocarburos comenzaron a declinar, afectando de manera significativa los ingresos por exportaciones, la recaudación fiscal y la capacidad del Estado para sostener la inversión pública.

En particular, las exportaciones de gas natural, que constituían el principal rubro de ventas externas del país, se redujeron en aproximadamente un 30% entre 2014 y 2024, como mencionado. Se iniciaba un shock de precios negativo y deterioro del sector exportador. Esta tendencia descendente no pudo ser revertida, a pesar de los esfuerzos del Estado por sostener la demanda agregada mediante políticas fiscales expansivas. Dichas políticas fueron financiadas, en parte, por la acelerada pérdida de reservas internacionales, el incremento del déficit público y un creciente endeudamiento interno y externo.

La persistente disminución de los ingresos externos y el deterioro de los fundamentos macroeconómicos marcaron el inicio de una fase de desaceleración progresiva que se reflejó en tasas de crecimiento cada vez más reducidas, descendiendo de un 5,5% en 2014 a un 2,2% en 2019. Como mencionado, comenzaba no solamente un fin de ciclo sino de agotamiento del patrón de desarrollo basado en gas natural (ver Gráfico 13).

V.2. La pandemia de COVID y la crisis política de 2019

El deterioro estructural de la economía boliviana se agravó entre 2019 y 2020, con el impacto de dos eventos de magnitud excepcional: la pandemia de COVID y la crisis política que derivó en un cambio abrupto de gobierno. La economía boliviana sufrió una contracción de -8,7% en 2020, la más severa desde los años 80.

El confinamiento, la caída del comercio internacional y la parálisis de la inversión pública y privada generaron una fuerte contracción de la demanda agregada. Además, la transición política conducida por un gobierno débil y desorganizado, y la falta de consenso sobre el rumbo económico, incrementaron la incertidumbre social. El gobierno de Añez buscó reactivar la economía, pero las políticas públicas fueron insuficientes y no tuvo tiempo político. Su gobierno duró 11 meses.

En 2021, con el nuevo gobierno de Luis Arce Catacora, se implementó un paquete de políticas públicas de corte expansivo para reactivar la economía. Estas incluyeron: el Bono Contra el Hambre para estimular el consumo, la reactivación de la inversión pública en infraestructuras estratégicas, la implementación de un Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) centrado en la industrialización de recursos naturales, la sustitución de importaciones y una política monetaria de bajos tipos de interés para fomentar el crédito.

Asimismo, se recurrió a un uso intensivo de las reservas internacionales y a un mayor endeudamiento interno y externo para financiar el gasto público expansivo. Estas medidas lograron un rebote estadístico del 6,1% en el PIB en 2021; sin embargo, esta recuperación fue de corta duración, dado que no estuvo acompañada de una transformación estructural de la economía ni de una estrategia sostenible de mediano y largo plazo, manteniendo las vulnerabilidades preexistentes. En suma, las políticas económicas del gobierno de Arce sólo pospusieron los problemas económicos.

Tras el espejismo de crecimiento registrado en 2021, la economía boliviana retomó su senda de desaceleración, proceso iniciado de manera progresiva desde el año 2014. Las tasas de crecimiento reflejan esta tendencia: un 3,6% en 2022, un 3,1% en 2023, y tan sólo 0,73% en 2024. Esta trayectoria descendente responde a factores de raíz estructural, entre los que destacan la dependencia persistente de las exportaciones de hidrocarburos, que en la coyuntura actual están a la baja, la progresiva disminución de las reservas internacionales netas del BCB, el crecimiento sostenido del déficit fiscal y la elevada tasa de informalidad laboral, que limita la productividad y la recaudación tributaria.

La falta de una estrategia efectiva de diversificación productiva, sumada a la ausencia de reformas estructurales orientadas a dinamizar sectores alternativos y a modernizar el aparato productivo, redujo sensiblemente la capacidad del país para sostener un crecimiento robusto y equilibrado. Si bien Arce anunció un proceso de industrialización y sustitución de importaciones en base a la producción de urea, biocombustibles, hierro y sobre todo litio, todos estos proyectos no avanzaron a la velocidad suficiente o se truncaron, como es el caso del litio. Además, la presión sobre las reservas internacionales, el surgimiento de un mercado paralelo de divisas como respuesta a restricciones cambiarias, y el debilitamiento institucional reflejado en la falta de consensos políticos y de gobernabilidad económica, profundizaron las vulnerabilidades. En conjunto, estos factores incrementan el riesgo de que Bolivia enfrente un prolongado periodo de estancamiento económico, con efectos adversos sobre el empleo, la inversión y el bienestar social.

V.3. Análisis sectorial del crecimiento del Producto Interno Bruto en Bolivia

Desde una perspectiva sectorial, el sector de petróleo y gas natural desempeñó un rol protagónico en el crecimiento económico de Bolivia durante la primera década del siglo XXI. Este sector, considerado parte de la actividad extractiva primaria, fue durante varios años la principal fuente de generación de valor agregado, divisas e ingresos fiscales para el país. En el marco de un contexto internacional favorable, caracterizado por altos precios de los hidrocarburos, especialmente entre 2005 y 2013, el crecimiento del PIB sectorial fue robusto, registrando tasas de crecimiento de dos dígitos. Este dinamismo convirtió al sector

en la principal “locomotora” del crecimiento económico nacional, con importantes efectos multiplicadores sobre otras actividades, como la construcción, el transporte y el comercio.

Sin embargo, a partir de 2014, con la finalización del superciclo de los *commodities*, el sector comenzó a mostrar signos de agotamiento estructural. A este fenómeno exógeno se sumó la falta de inversión sostenida en exploración y desarrollo de nuevos campos, lo que condujo a una reducción progresiva de la producción de gas natural y petróleo. En consecuencia, a partir de 2015, las tasas de crecimiento del sector hidrocarburos se tornaron negativas de forma recurrente. Este deterioro se acentuó dramáticamente en 2019, cuando el crecimiento sectorial fue de -10,31%, reflejando tanto la caída de los volúmenes de exportación como los menores precios internacionales y la disminución de la inversión pública y privada en el sector, en especial en explotación y exploración. Tras la pandemia, en 2021 el sector experimentó una ligera recuperación (2,64%), pero fue insuficiente para revertir su declive estructural. En 2024, el sector se contrajo nuevamente en casi 14%, consolidando su transición de motor de crecimiento a lastre para el desempeño macroeconómico.

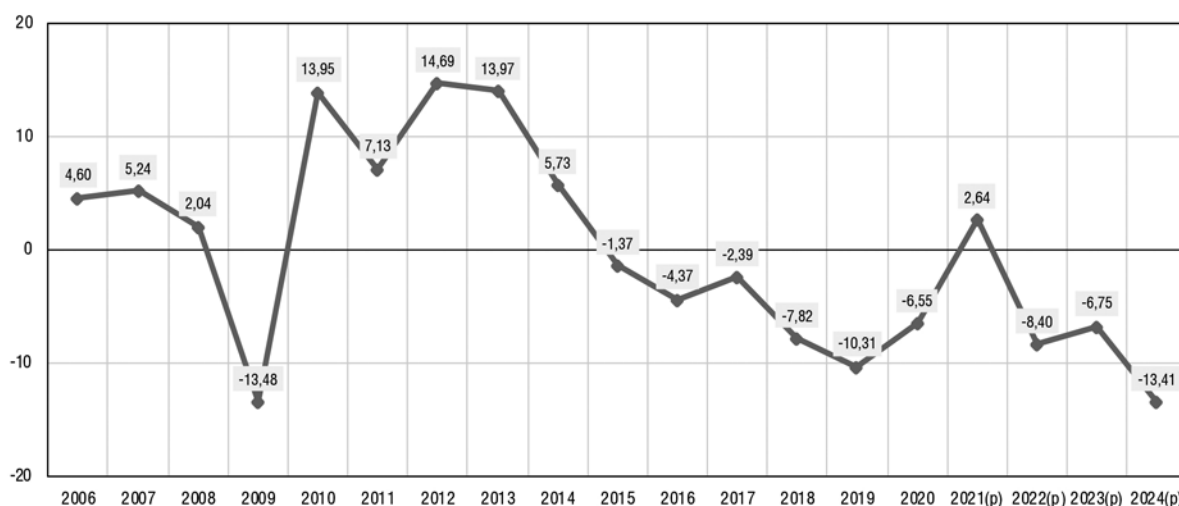
Más allá de su relevancia económica, la evolución reciente del sector hidrocarburos plantea desafíos estructurales en términos de sostenibilidad. La prolongada dependencia del país respecto al gas natural y los derivados del petróleo, junto con la ausencia de una estrategia clara de diversificación energética, ha limitado el avance hacia una transición capaz de reducir vulnerabilidades

externas y garantizar el abastecimiento interno en el mediano plazo. En este contexto, la caída sostenida de la producción no solo compromete ingresos fiscales, sino que evidencia la necesidad de repensar el modelo energético nacional y sus implicancias para el desarrollo futuro, cuestión que se abordará con mayor detalle en el capítulo siguiente (ver Gráfico 14).

El sector minero, por su parte, también se benefició del superciclo de los precios internacionales hasta 2014, con un crecimiento sostenido liderado por minerales como el zinc, la plata, el estaño y el oro. A partir de 2015, no obstante, la minería comenzó a evidenciar una elevada volatilidad. Ese año registró una contracción de -1,40%, seguida de un repunte a 4,72% en 2016. Sin embargo, la recuperación no fue sostenida y el sector volvió a desacelerarse en los años siguientes, profundizándose la caída en 2020 con una contracción histórica de -28,53% por la pandemia. En 2021 se observó un rebote extraordinario de 37,68%, pero nuevamente el dinamismo no se mantuvo. Desde 2022 el sector ha mostrado un desempeño debilitado, y aunque en 2024 se reportó una recuperación parcial, esta no fue suficiente para compensar la caída estructural de los hidrocarburos ni para sostener el crecimiento agregado.

Más allá de su importancia económica, el crecimiento del sector minero ha generado preocupaciones crecientes por sus impactos ambientales. La expansión de la actividad, en particular en el segmento cooperativista y aurífero, ha estado acompañada por procesos de degradación de cuerpos de agua, contaminación por metales

Gráfico 14
Bolivia: Crecimiento del sector hidrocarburos, 2006-2024
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

pesados y afectaciones a diversos ecosistemas. Frente a esta situación, el Estado ha mostrado una preocupante inacción en materia de fiscalización ambiental, permitiendo la expansión de una minería sin controles efectivos. En un escenario de creciente presión sobre los recursos hídricos y territorios vulnerables, la sostenibilidad del sector exige el fortalecimiento de los mecanismos de control y una transición hacia una minería más responsable ambientalmente (ver Gráfico 15).

A diferencia de los sectores extractivos, el sector agropecuario ha mostrado una notable resiliencia. A pesar de los vaivenes de la economía internacional, ha mantenido tasas de crecimiento positivas a lo largo del periodo. En 2014 creció un 3,82%, y en 2015 aceleró a 5,12%, manteniéndose en tasas de un dígito hasta 2019. Durante la pandemia, la caída fue leve, y el sector se recuperó rápidamente. Sin embargo, en 2023 y 2024 se observó una desaceleración del ritmo de crecimiento, alcanzando solo 1,63% en el último año.

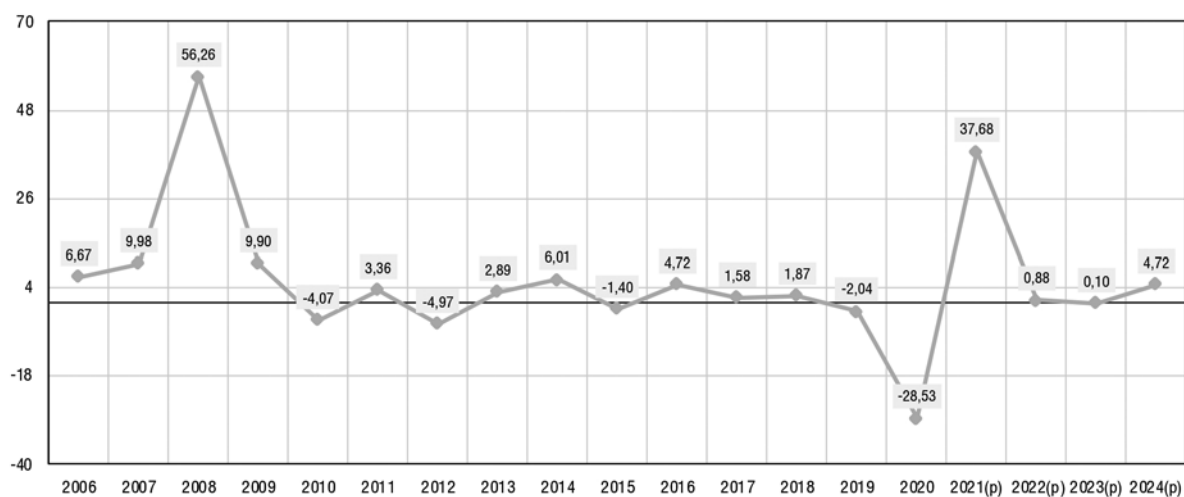
Si bien el sector agropecuario ha mostrado dinamismo y contribuye al crecimiento económico, es crucial considerar que su expansión, particularmente la agricultura mecanizada y la ganadería extensiva, ha sido un motor principal de la deforestación y la transformación de ecosistemas naturales, comprometiendo la rica biodiversidad del país y servicios ecosistémicos esenciales. Estas actividades también ejercen una presión significativa sobre los recursos hídricos, contribuyendo a la disminución y contaminación de las fuentes de agua, principalmente por el uso intensivo de agroquímicos. Además, el sector es una fuente creciente de emisiones de gases de

efecto invernadero. Parte de esta trayectoria ha sido impulsada por políticas públicas orientadas a la expansión productiva, que han priorizado la rentabilidad económica por encima de la sostenibilidad, con escasa regulación ambiental, incentivos directos y falta de planificación territorial. Para asegurar la sostenibilidad a largo plazo y la resiliencia económica del sector, es imperativo transitar hacia modelos productivos y prácticas más sostenibles, fortalecer la gobernanza ambiental y proteger las bases ecológicas que sustentan la producción agropecuaria, temas desarrollados en los capítulos siguientes (ver Gráfico 16).

La industria manufacturera, con componentes importantes como la producción de tortas de soya y la refinación de oro, mostró un comportamiento relativamente estable. No registró caídas importantes incluso en 2014, cuando otros sectores como el gas natural se contrajeron. Su única tasa negativa fue en 2020 (-7,99%), atribuible a la pandemia, tras lo cual se recuperó de manera significativa. En 2024, sin embargo, mostró una desaceleración al crecer solo 3,29%, reflejando limitaciones estructurales como escasa innovación, dependencia de insumos importados y baja diversificación (ver Gráfico 17).

El sector de electricidad y gas como insumo, esencial para el funcionamiento de otros sectores, creció con solidez hasta 2014. Solo se contrajo ligeramente en 2020 (-0,53%) debido a la pandemia. En el periodo 2021-2023 creció en promedio 6% anual, pero en 2024 desaceleró su expansión a 3,29%, lo que podría reflejar restricciones en la inversión pública y menor expansión de la demanda (ver Gráfico 18).

Gráfico 15
Bolivia: Crecimiento del sector minería, 2006-2024
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Gráfico 16
Bolivia: Crecimiento sector agricultura, 2006-2024
(en porcentaje)

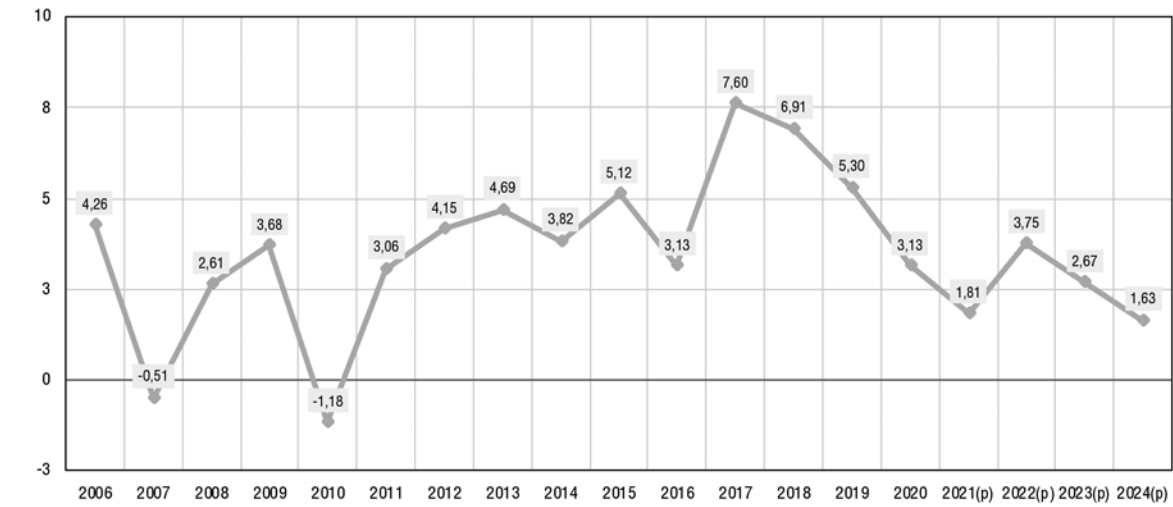


Gráfico 17
Bolivia: Crecimiento sector manufactura, 2006-2024
(en porcentaje)

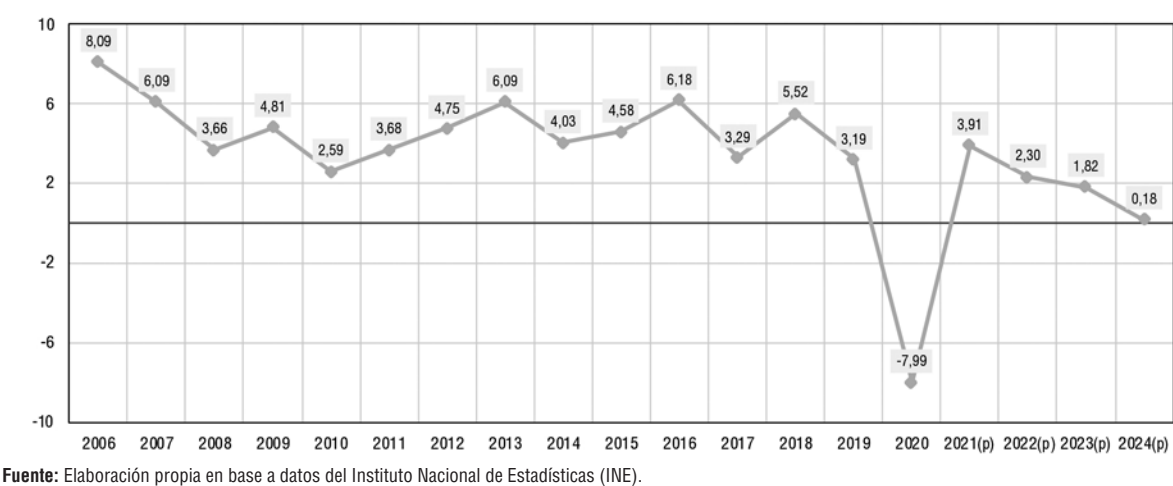
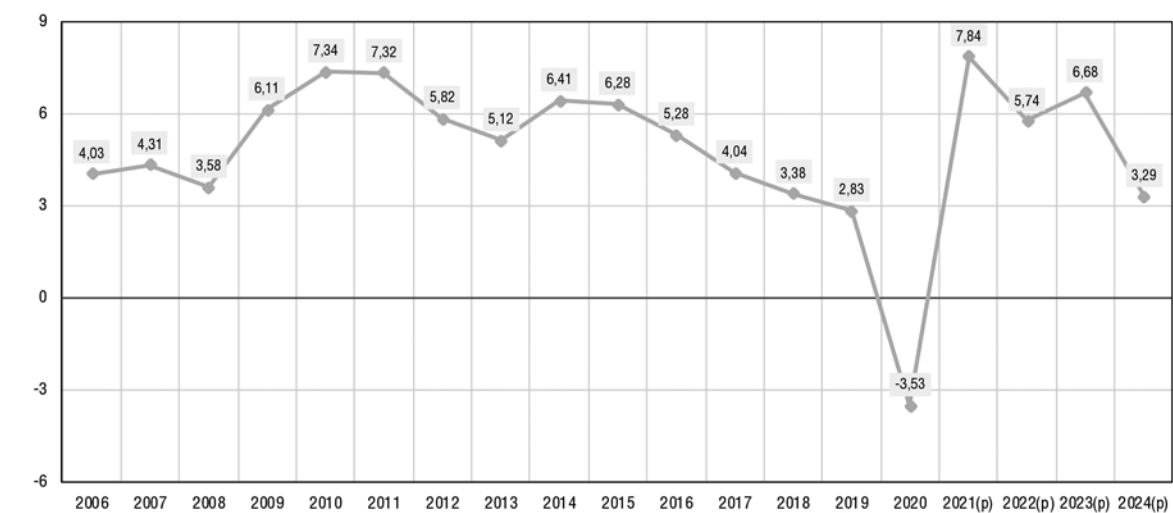


Gráfico 18
Bolivia: Crecimiento sector electricidad, 2006-2024
(en porcentaje)



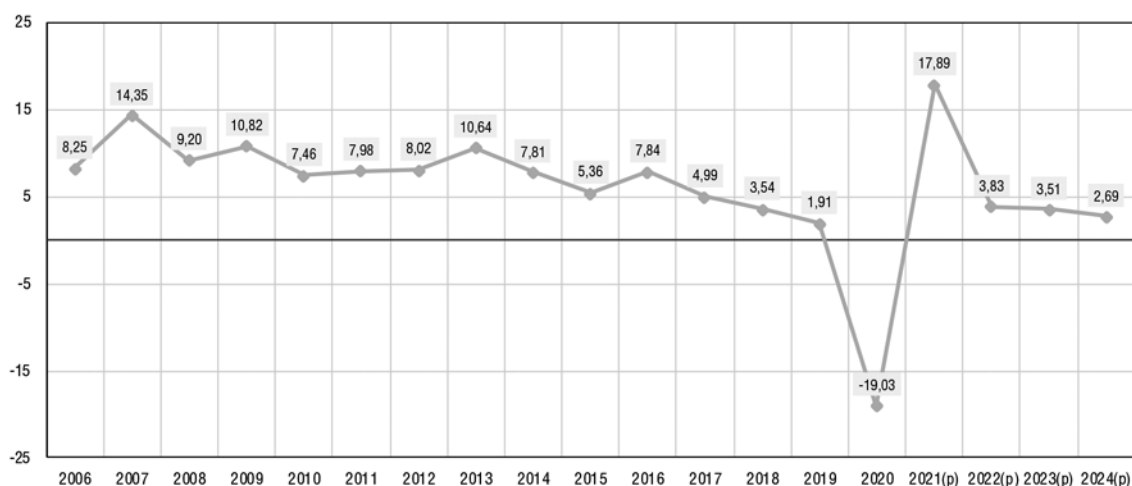
El sector de la construcción, por su parte, es considerado un termómetro de la demanda interna. Entre 2006 y 2019 creció por encima del promedio del PIB nacional, impulsado por la inversión pública y privada. Sin embargo, la pandemia provocó una fuerte caída en 2020 (-19,03%), seguida de una recuperación en 2021. Desde 2022, el crecimiento ha sido modesto y en algunos años inferior al crecimiento promedio del PIB, reflejando una desaceleración de la demanda interna y restricciones en la inversión pública (ver Gráfico 19).

El comercio ha sido uno de los sectores más importantes para el empleo, tanto formal como informal. Hasta 2014 mostró un crecimiento sostenido, e incluso con el deterioro del sector externo a partir de ese año, el comercio continuó

creciendo, probablemente por el dinamismo del mercado interno. En 2020, fue uno de los sectores menos afectados (-5,94%), y se recuperó rápidamente. Sin embargo, en 2024 solo creció 1,37%, lo que sugiere un debilitamiento del consumo interno y una posible contracción del ingreso disponible de los hogares (ver Gráfico 20).

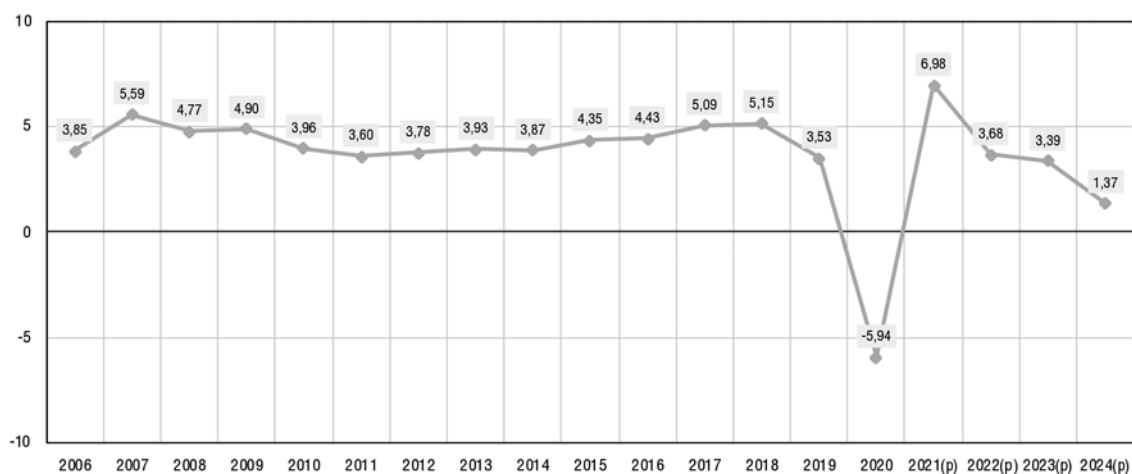
El sector de transportes y comunicaciones también mostró estabilidad relativa, incluso en un contexto de desaceleración general. En 2020 cayó abruptamente (-19,44%) por la paralización de la movilidad debido a la pandemia. A partir de 2021, se recuperó con fuerza y mantuvo tasas de crecimiento importantes, pero en 2024 se contrajo nuevamente (-1,43%), probablemente por mayores costos operativos, escasez de combustibles y menor actividad económica (ver Gráfico 21).

Gráfico 19
Bolivia: Crecimiento sector construcción, 2006-2024
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Gráfico 20
Bolivia: Crecimiento sector comercio. 2006-2024
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

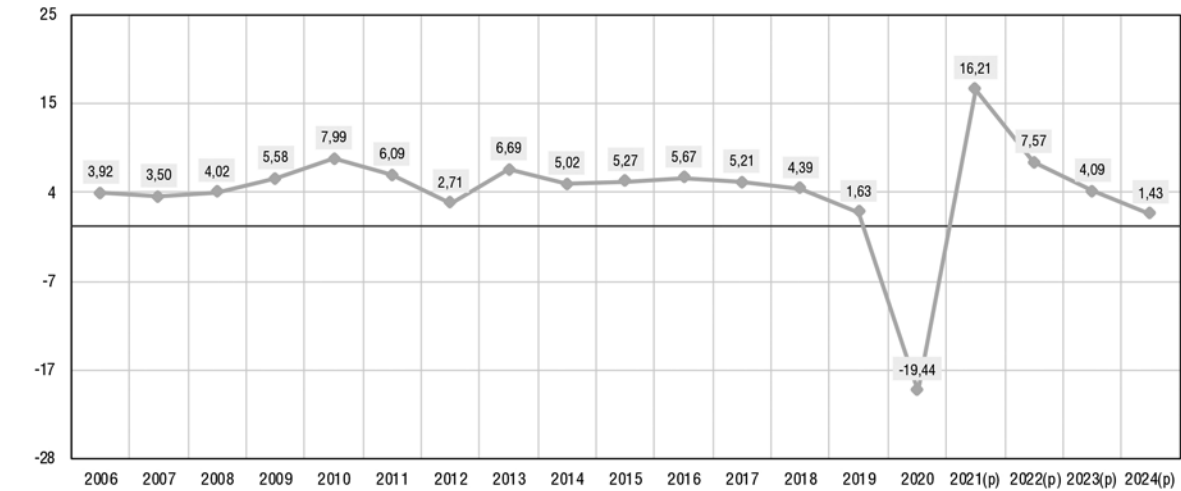
El sector de establecimientos financieros, seguros y bienes inmuebles ha mostrado un desempeño estable y superior al promedio del PIB. Hasta 2014 creció en línea con la expansión económica, y aunque desde 2015 se moderó ligeramente, mantuvo tasas positivas. En 2020 se contrajo (-4,75%), pero se recuperó rápidamente y en 2024 seguía creciendo, confirmando su consolidación estructural como uno de los sectores más dinámicos de la economía boliviana (ver Gráfico 22).

Finalmente, los servicios de la administración pública también mostraron un comportamiento dinámico hasta 2014. Aunque posteriormente se registró una ligera desaceleración, sus tasas de crecimiento fueron superiores al promedio del PIB, reflejando el peso del gasto

y la inversión pública como herramientas contracíclicas. En 2024, sin embargo, el sector se contrajo en -0,69%, lo que podría estar anticipando restricciones fiscales y presiones sobre el presupuesto público.

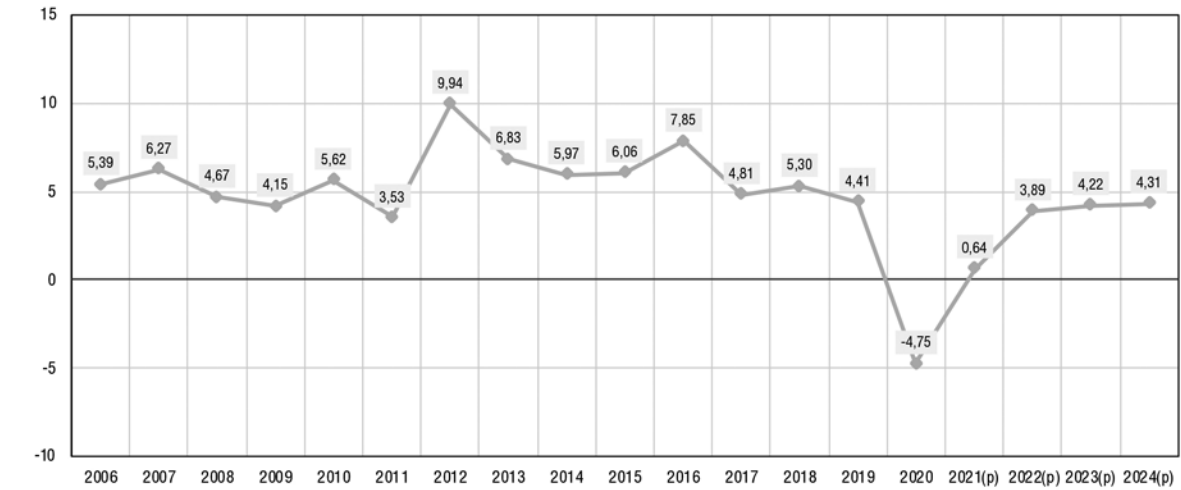
El análisis sectorial del PIB boliviano entre 2014 y 2024 revela una transformación estructural en la fuente del crecimiento económico. Los sectores extractivos, tradicionalmente motores del crecimiento –como hidrocarburos y minería–, han perdido dinamismo debido a la caída de precios internacionales, la falta de inversión y el agotamiento de reservas productivas. En contraste, sectores como el agropecuario, comercio, servicios financieros y manufactura han demostrado una mayor estabilidad y resiliencia, aunque con señales recientes de desaceleración.

Gráfico 21
Bolivia: Crecimiento sector transporte. 2006-2024
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Gráfico 22
Bolivia: Crecimiento sector establecimientos financieros. 2006-2024
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Ante este panorama, es urgente redefinir el patrón de desarrollo económico boliviano. Se requiere una estrategia integral de diversificación productiva, centrada en el fortalecimiento de sectores no extractivos, el impulso a la innovación tecnológica, la sostenibilidad ambiental y la inclusión social.

Conclusiones y discusiones

Después de un prolongado periodo de auge económico impulsado por el superciclo de las materias primas, la economía boliviana ingresó, a partir de 2014, en una etapa de deterioro estructural que se agudizó durante la última década. El motor del ciclo de bonanza fue la exportación de hidrocarburos, particularmente gas natural, cuyos elevados precios internacionales permitieron una inédita acumulación de reservas internacionales, la reducción de la deuda externa y el financiamiento de un modelo económico estatista basado en la inversión pública y los programas de transferencias sociales. Sin embargo, esta aparente prosperidad descansaba sobre un patrón de desarrollo altamente vulnerable, dependiente de un recurso finito y volátil.

El fin del ciclo alcista de los precios de los hidrocarburos marcó el inicio de un severo shock externo que afectó directamente la balanza de pagos. Las exportaciones de gas natural, que en 2014 superaban los 6.500 millones de dólares, se desplomaron a apenas 1.600 millones en 2024. Esta drástica caída de ingresos por exportaciones redujo la disponibilidad de divisas, erosionando la capacidad del Estado para sostener tanto sus programas de inversión como su aparato de gasto social. La pérdida de estos ingresos derivó en un persistente déficit en la balanza comercial, que rápidamente se trasladó al frente fiscal.

Ante esta crisis externa, el gobierno optó por utilizar las reservas internacionales acumuladas durante los años de bonanza y recurrió de forma intensiva al endeudamiento, tanto externo como interno, para intentar sostener la demanda agregada y evitar un ajuste económico que resultaba inevitable. En tan solo una década, las Reservas Internacionales Netas se redujeron en más de un 88%, pasando de 15.123 millones de dólares en 2014 a menos de 2.000 millones en 2024, de los cuales apenas un 2,4% correspondía a divisas líquidas. El resto estaba compuesto principalmente por oro y activos de difícil conversión inmediata.

A medida que se agotaban las reservas, la dependencia del endeudamiento se intensificó. La deuda pública total, sumando tanto la deuda reconocida como la cuasifiscal e intraestatal, se disparó hasta alcanzar un 84% del PIB, poniendo en entredicho la sostenibilidad de las finanzas públicas. La creciente dependencia del financiamiento interno, particularmente de los fondos de pensiones y de operaciones directas con el Banco Central, introdujo distorsiones monetarias adicionales, agravando aún más la fragilidad económica.

La incapacidad del Estado para sostener el tipo de cambio fijo frente a la creciente escasez de dólares condujo al surgimiento de un mercado paralelo de divisas. Mientras el tipo de cambio oficial se mantenía en 6,96 bolivianos por dólar, en el mercado paralelo la divisa estadounidense llegó a cotizar hasta en 15 bolivianos, evidenciando una brecha cambiaria superior al 100%. Esta situación impulsó un proceso de inflación importada, que rápidamente se trasladó a los precios internos, especialmente en bienes de primera necesidad y productos importados. La inflación, que había sido contenida artificialmente durante años mediante subsidios a los hidrocarburos y un férreo control de precios, se desbordó en 2024, con una inflación interanual superior al 6% y aumentos de precios aún mayores en sectores sensibles como alimentos y medicamentos.

Simultáneamente, la economía experimentó una marcada desaceleración en su ritmo de crecimiento. Tras haber alcanzado tasas de crecimiento superiores al 5% durante los años de bonanza, la economía boliviana cerró 2024 con un crecimiento de apenas 0,73%, reflejando no solo los límites de las políticas expansivas adoptadas, sino también el agotamiento del patrón de desarrollo basado en la explotación de recursos naturales. La falta de una estrategia efectiva de diversificación productiva, sumada a la parálisis de grandes proyectos de industrialización y la ausencia de reformas estructurales, impidieron una recuperación sostenida y comprometieron la capacidad de la economía para generar empleo de calidad y atraer inversión productiva.

En definitiva, la respuesta a la crisis externa no fue la transformación del patrón económico, sino su prolongación a costa del endeudamiento y la liquidación de reservas internacionales. Este camino condujo a un círculo vicioso de déficit fiscal creciente, inflación reprimida primero y desbordada después, una crisis cambiaria sin precedentes y un estancamiento económico que

amenaza con convertirse en crónico. La economía boliviana enfrenta, así, la urgente necesidad de abandonar el agotado patrón extractivista y rentista, y transitar hacia un nuevo patrón de desarrollo que coloque en el centro la diversificación productiva, el fortalecimiento del capital humano y la sostenibilidad fiscal y monetaria. De no emprenderse estas reformas de forma inmediata y decidida, el país corre el riesgo de consolidar un escenario de bajo crecimiento, alta inflación y crisis estructural de solvencia.

El análisis del periodo 2014-2024 en Bolivia revela una confluencia crítica de desafíos económicos, políticos, sociales y ambientales que exigen respuestas integradas y estratégicas. En el plano económico inmediato, el país enfrenta la necesidad urgente de una estabilización macroeconómica ante la creciente inflación, el deterioro de las reservas internacionales, el desequilibrio fiscal estructural y un tipo de cambio fijo que ha generado distorsiones severas en la asignación de recursos. La transición hacia un tipo de cambio flexible –probablemente bajo un régimen de “flotación sucia”– se presenta como inevitable, pero debe ser cuidadosamente gestionada para evitar efectos contractivos excesivos y interrupciones inflacionarias adicionales.

Sin embargo, el desafío económico técnico es solo una dimensión del problema. La implementación de cualquier plan de estabilización, similar a experiencias latinoamericanas de las décadas pasadas, exige un componente fundamental de gobernabilidad política y legitimidad social. En este sentido, Bolivia debe reconstruir un mínimo de consensos políticos en el seno de la Asamblea Legislativa Plurinacional, al tiempo que reconfigura pactos sociales amplios que incluyan a sectores sindicales, productivos, empresariales, indígenas y urbanos-populares. La ingeniería política que requiere este esfuerzo es compleja, ya que implica no solo la negociación de medidas impopulares –como la racionalización de subsidios a los hidrocarburos–, sino también la construcción de mecanismos compensatorios efectivos, transparentes y financieramente sostenibles que eviten una regresividad excesiva del ajuste.

Mirando hacia el mediano y largo plazo, el país debe enfrentar el agotamiento de un patrón de desarrollo basado en la explotación intensiva de recursos naturales, altamente vulnerable a los ciclos de precios internacionales y escaso en generación de valor agregado, y con crecientes presiones ambientales derivadas de dicha

explotación, como la deforestación acelerada, la escasez y contaminación de los recursos hídricos y el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero. Esta misma lógica se expresa en la matriz energética, aún fuertemente dependiente de combustibles fósiles y sin avances significativos hacia una transición sostenible. El tránsito hacia un modelo de desarrollo centrado en el fortalecimiento del capital humano, la innovación tecnológica, la diversificación productiva y la inserción competitiva en cadenas de valor regionales y globales plantea desafíos estructurales de enorme calado. Este cambio exige transformaciones profundas en el sistema educativo, la gobernanza institucional, el régimen tributario y la calidad del gasto público, integrando una visión de sostenibilidad ambiental como pilar fundamental de la nueva estrategia económica.

Asimismo, este viraje no puede darse de forma abrupta ni tecnocráticamente aislada. Requiere una secuencia estratégica de reformas, construida con visión de largo plazo, y adaptada al ritmo de maduración institucional y de capacidades sociales y estatales. Es, en última instancia, una empresa de rediseño del contrato social y del pacto productivo de la nación, que debe reconocer explícitamente los límites biofísicos del territorio y asegurar la conservación de los ecosistemas y la resiliencia climática como condiciones ineludibles para la prosperidad a largo plazo.

Interrogantes hacia el futuro: ¿Cómo lograr una estabilización macroeconómica sin desencadenar un nuevo ciclo de conflictividad social, como ocurrió en episodios pasados de ajuste estructural en América Latina, y sin comprometer la integridad ambiental del país? ¿Qué mecanismos institucionales pueden garantizar una transición controlada y creíble hacia un tipo de cambio más flexible, minimizando el impacto inflacionario y facilitando inversiones en una economía más sostenible? ¿Es posible construir una coalición reformista estable en un contexto de fragmentación política y deslegitimación de los actores tradicionales que, además, priorice la agenda ambiental? ¿Qué grupos sociales deberán ser compensados en el proceso de retiro progresivo de los subsidios y en la implementación de políticas de transición energética? ¿Cuáles son los instrumentos más efectivos y progresivos para hacerlo? ¿Cómo diseñar un sistema de transferencias y protección social que sea fiscalmente viable en un contexto de restricción presupuestaria? ¿Qué rol deben jugar las élites

empresariales, sindicales e indígenas en la construcción de un nuevo pacto económico que integre una visión de desarrollo sostenible y justo? ¿Qué sectores estratégicos deberían priorizarse en un nuevo patrón de desarrollo basado en conocimiento y capital humano que fomente el uso sostenible de la biodiversidad, energías limpias y gestión circular de los procesos productivos? ¿Cómo garantizar que la transición hacia un

nuevo modelo no reproduzca las desigualdades estructurales históricas del país ni agrave las vulnerabilidades socioambientales? ¿Qué tipo de liderazgo político y técnico puede articular esta transformación sin quedar atrapado en los ciclos cortoplacistas del calendario electoral, y con la visión y el compromiso necesarios para preservar las condiciones ecológicas que sostendrán la vida y el bienestar de las generaciones futuras?

CAPÍTULO II

Emisiones de gases de efecto invernadero, contaminación atmosférica y transición energética: desafíos para una agenda ambiental integrada

*Dennis L. Avilés Irahola,^{*1} Karla Denisse Alanoca Nina^{*1, 2}
y Juan Carlos Torrico Albino³*

Introducción

El presente capítulo aborda de manera integrada tres temáticas clave del contexto ambiental y climático boliviano: las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), la contaminación atmosférica y la transición energética. Estos tres elementos están vinculados al modelo de desarrollo, con base en el uso intensivo en combustibles fósiles y cambio de uso de suelo que generan efectos cruzados que se amplifican mutuamente. Así, el perfil de emisiones de GEI en Bolivia revela una dinámica fuertemente condicionada por el cambio de uso del suelo, la deforestación, la expansión del parque automotor y la dependencia estructural del gas natural. Estos factores no solo contribuyen de manera significativa al cambio climático global, sino que también deterioran la calidad atmosférica a nivel local, evidenciando una doble vulnerabilidad ambiental.

En este contexto, el capítulo presenta información actualizada y comparativa históricamente en tres secciones principales. La primera examina la evolución y distribución sectorial de las emisiones de GEI en el país, comparando datos per

cápita con otros países de la región. La segunda sección analiza los índices de contaminación atmosférica (ICA) en nueve ciudades del país, su relación con la quema de combustibles y biomasa y los impactos en la salud. La tercera parte analiza el modelo energético boliviano, caracterizado por una alta dependencia del gas natural y los avances, limitaciones y perspectivas de la transición hacia energías renovables. Finalmente, las conclusiones relacionan los tres elementos considerados en este capítulo y destacan los desafíos más urgentes.

I. Emisiones per cápita anuales de gases de efecto invernadero en Bolivia y países seleccionados de Sudamérica (2000-2022)

Las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) se refieren a la cantidad de liberación de gases que retienen calor en la atmósfera y se expresan en toneladas de dióxido de carbono equivalente (tCO₂e). Según la Organización Meteorológica Mundial (OMM, 2024), las

* Las autoras contribuyeron por igual a este trabajo, y comparten la primera autoría.

1 Universidad Católica Boliviana San Pablo, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas.

2 Becaria Fundación Hanns Seidel.

3 Instituto Agrario Bolivia

concentraciones de GEI alcanzaron un nuevo récord global en 2023. Este récord ha sido superado nuevamente, de acuerdo con los datos de la NOAA (2025), que reporta una concentración de 430 ppm de CO₂ en mayo de 2025, el valor más alto registrado hasta la fecha. La OMM (2024) destaca que las emisiones de dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄) y óxido nitroso (N₂O), los tres principales GEI, han continuado su aumento debido a actividades humanas. Las emisiones de CO₂ provienen principalmente de la quema de combustibles fósiles y de la producción de cemento. Las emisiones de CH₄ están asociadas con la expansión de la ganadería, la agricultura, el manejo de aguas residuales y la quema de biomasa. Por su parte, las principales fuentes de N₂O incluyen el uso de fertilizantes, la quema de biomasa y diversos procesos industriales (*idem*).

El informe EDGAR (2024, por sus siglas en inglés *Emissions Database for Global Atmospheric Research*), una base de datos globales independiente y multipropósito, señala que, a nivel global, las principales fuentes de emisión de GEI en 2023 corresponden al CO₂ fósil, con un 73,7% de las emisiones totales, mientras que el CH₄ contribuyó con un 18,9% al total, el N₂O con un 4,7% y los gases fluorados con un 2,7%. Las emisiones mundiales de CO₂ fósil aumentaron 72,1% desde 1990. Los aumentos de las emisiones de CH₄ y N₂O han seguido un ritmo más lento: El CH₄ aumentó un 28,2% y el N₂O un 32,4% entre 1990 y 2023, mientras que los gases fluorados se elevaron en más del 294% en el mismo periodo.

El incremento de GEI se ha reflejado en un rápido calentamiento global. El año 2024 ha sido el más cálido jamás registrado, con 1,55 °C por encima del nivel preindustrial, completando una serie de diez años de temperaturas récord en el planeta (OMM, 2025). Aunque todos los países sufren las consecuencias del calentamiento global, no todos los países contribuyen de igual manera a la emisión de los GEI. Los seis mayores emisores mundiales son China, los Estados Unidos de América, la India, la Unión Europea, la Federación Rusa y Brasil que, en conjunto, contribuyeron con el 62,7% del total de las emisiones en 2023 (EDGAR, 2024). Bolivia se encuentra en la posición 48 (WRI, 2024) con aproximadamente el 0,28% de las emisiones totales para 2024 (Torrico, 2025).

Reportes de 2018 y 2019 afirman que la región de América Latina y el Caribe (LAC) emite entre 6,7% (OECD, 2023), y 8% (GBM, 2022) de GEI a nivel global. El crecimiento constante de

emisiones en LAC puede deberse a una combinación de factores como la incidencia de sequías severas y al aumento de la producción y consumo de energía a partir de fuentes fósiles como resultado del crecimiento económico experimentado en la región desde principios de siglo.

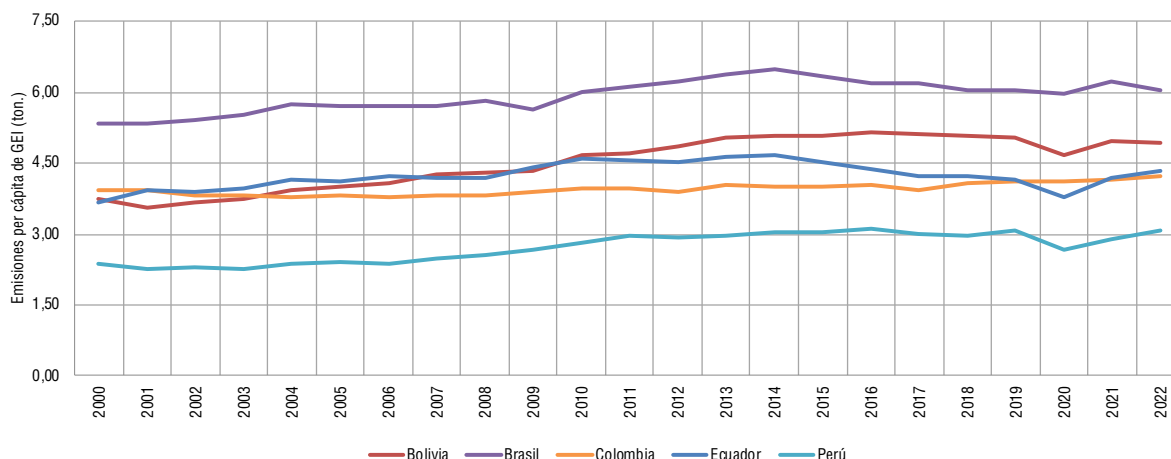
Los datos del Gráfico 1 sobre emisiones de GEI (sin tomar en cuenta los GEI por cambio de uso de suelo) muestran que Bolivia presenta niveles per cápita de emisiones más altos que otros países de la región con mayores grados de industrialización (4,9 tCO₂e/ per cápita en 2022). Esta situación se explica, en gran medida, por la elevada proporción de emisiones de metano (CH₄), que en 2022 representaron más del 51 % del total. Estas emisiones provienen principalmente de actividades agropecuarias, la descomposición de residuos, y la producción, procesamiento y almacenamiento de gas natural y petróleo. Además, el bajo crecimiento poblacional (1,1% entre 2012 y 2024. INE, 2025) contribuye a que los datos por emisiones per cápita sean más elevados en comparación a otros países de la región.

Es importante destacar que el Gráfico 1 no considera las emisiones provenientes del cambio de uso de suelo, las cuales representan una proporción significativa de los gases de efecto invernadero en Bolivia (más del 50%) y se presentan por separado en el Gráfico 2 en el siguiente apartado.

1.1. Emisiones netas de GEI en Bolivia (2010-2022)

Según el Primer Informe Bienal de Transparencia 2020-2022 del Estado Plurinacional de Bolivia, presentado por la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra (APMT) ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el balance nacional de emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero (GEI) en 2022 alcanzó un total de 99.427,3 kilotoneladas de CO₂ equivalente (kt CO₂e). Esto representa un aumento del 8,29 % en comparación con 2020 y del 49,53 % respecto al año 2000 (APMT, 2024). Aunque el informe aún se encuentra en revisión, es el más completo presentado hasta la fecha. En él se identifica a la deforestación y degradación forestal como las principales fuentes de emisiones, actividades que muestran un crecimiento sostenido a lo largo de la serie temporal. Este patrón revela que Bolivia es un emisor significativo de CO₂, principalmente debido a la conversión de bosques a actividades agropecuarias.

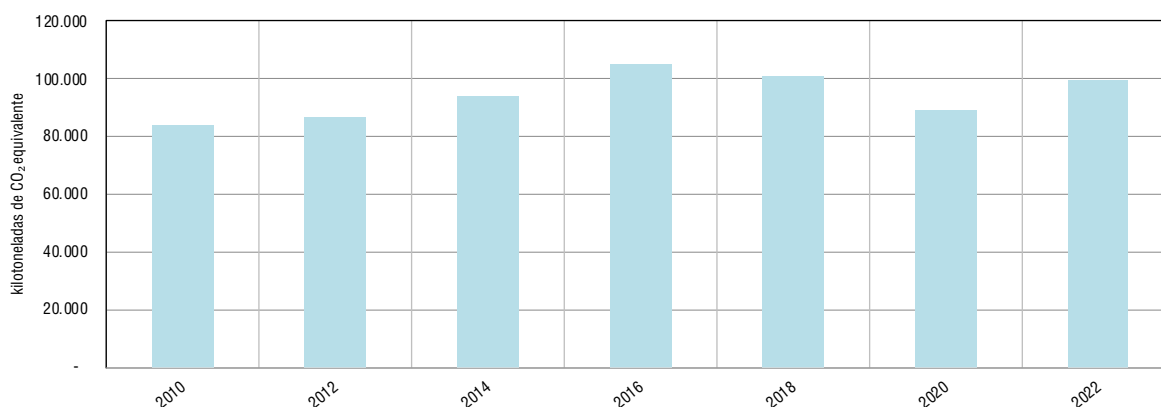
Gráfico 1
Bolivia y países seleccionados de Sudamérica - Emisiones per cápita anuales de gases de efecto invernadero
(sin considerar cambio de uso de suelo), 2000-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos extraídos de EDGAR - Emissions Database for Global Atmospheric Research (2023).

Nota: Incluye emisiones de dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O) y gases fluorados. GEI medidos en toneladas de CO₂ equivalente (tCO₂e). No incluye emisiones por cambio de uso de suelo ni incendios.

Gráfico 2
Bolivia - Emisiones netas de gases de efecto invernadero, 2010-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos extraídos del Primer Informe Bienal de Transparencia 2020-2022 del Estado Plurinacional de Bolivia (APMT, 2024, p. 56).

Nota: 1 ktCO₂e equivale a 1.000 tCO₂e. El gráfico incluye emisiones netas de los sectores de Energía (producción y consumo, principalmente por combustión de fósiles), Procesos Industriales y Uso de Productos – IPPU (procesos físico-químicos no relacionados con combustión), Agricultura (actividades agrícolas), Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura – UTCUTS (emisiones y absorciones vinculadas al uso del suelo y gestión de ecosistemas), y Residuos (manejo de residuos sólidos y aguas residuales) (Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático [Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC], 2019).

Aunque existen diferencias en los métodos de cálculo y en los sectores o fuentes de emisión considerados por EDGAR y la APMT, los Gráficos 1 y 2 permiten concluir que Bolivia es un emisor relevante de GEI en términos relativos, especialmente en cuanto a emisiones per cápita y por cambio de uso de suelo, como se detalla en los siguientes apartados.

1.2. Emisiones de gases de efecto invernadero por sector (2000-2022)

En Bolivia, después del cambio de uso del suelo, el sector agrícola es el principal responsable de las emisiones de GEI. Estas emisiones están

directamente relacionadas con el manejo de la labranza, el estiércol, los fertilizantes y el riego. Además, la cantidad y el manejo del ganado vacuno también desempeñan un papel importante, ya que este sector contribuye significativamente a las emisiones de metano (CH₄). El incremento de emisiones en este sector en el periodo de 2000 a 2022 ha sido casi del 60% (EDGAR, 2023).

EDGAR (2023), señala que el transporte es el siguiente sector con mayores emisiones de GEI en el país, lo que estaría en relación directa con el incremento del parque vehicular, que creció en más del 77% entre 2018 y 2023 (CAN, 2023). Le sigue el sector de explotación de combustibles fósiles en sus procesos de producción,

transformación y refinado. A los sectores agricultura, transporte y explotación de combustibles fósiles le siguen los sectores de construcción, industrial, desechos sólidos y de producción de energía que, en conjunto, representan cerca del 11% de GEI.

De los datos presentados por EDGAR (2023), se desprende que el perfil de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) por sector en Bolivia se asemeja al de los países menos industrializados. A diferencia de las economías altamente industrializadas, donde predominan las emisiones de CO₂ originadas en la generación de energía (principalmente a partir de combustibles fósiles) y en las actividades industriales, en Bolivia las emisiones provienen en mayor medida de sectores como el cambio de uso de suelo y la agricultura.

El Gráfico 3 presenta los cálculos registrados en el Primer Informe Bienal de Transparencia 2020-2022 del Estado Plurinacional de Bolivia (APMT, 2024, p. 57). Estos difieren de la fuente EDGAR, pues utiliza categorías sectoriales diferentes: Energía, Procesos Industriales y Uso de Productos (IPPU), Agricultura, Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura (UTCUTS) y Residuos. Su importancia radica en la inclusión de la categoría UTCUTS, que en Bolivia representa más del 50% de los GEI.

El sector UTCUTS constituye la principal fuente de emisiones de GEI en el país. Dentro de este sector, el uso de tierras forestales representa una de las mayores contribuciones a las

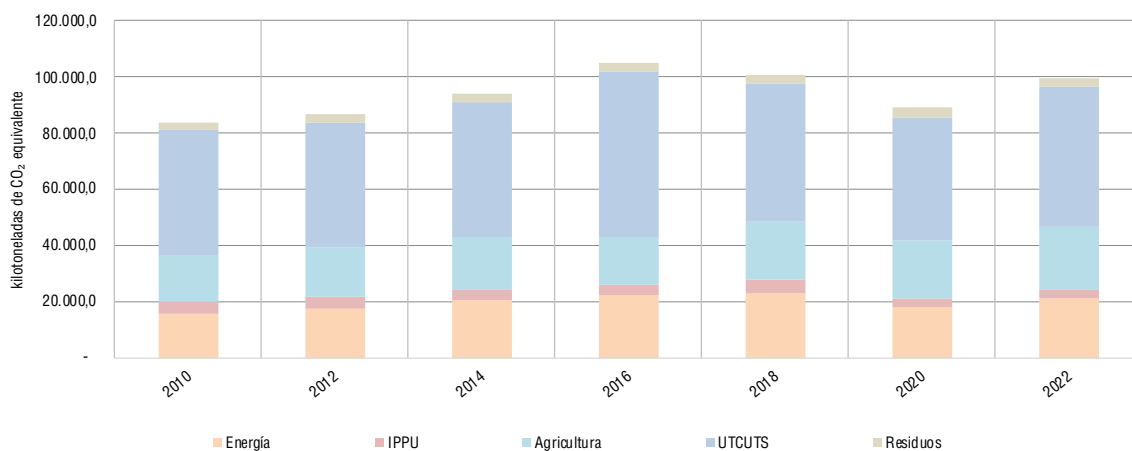
emisiones de CO₂, destacándose especialmente las categorías de Tierras Agrícolas y Tierras Forestales (APMT, 2024). Según Torrico (2025), en 2024 el UTCUTS representó el 57% del total de emisiones de GEI, seguido por el sector Energía con un 21%, Agricultura con un 16%, y Residuos e IPPU, con un 3% cada uno. Estos datos sugieren que el sector Energía ha comenzado a desplazar gradualmente al sector Agricultura en su contribución relativa a las emisiones.

1.3. Emisiones de CO₂ en países seleccionados de Sudamérica (2000-2022) y Bolivia

El dióxido de carbono (CO₂) es el gas antropogénico de efecto invernadero más abundante en la atmósfera (Organización Meteorológica Mundial [OMM], 2023; IPCC, 2022). La OMM (2024) afirma que, en los últimos 20 años, las concentraciones de CO₂ han aumentado en un 11,4 % a nivel global y que el año 2023 marcó el segundo mayor crecimiento interanual de la última década. Esto podría explicarse por la intensificación de los incendios y la disminución de los sumideros netos de carbono terrestre (*idem*).

El aumento de las emisiones de CO₂ en LAC en los últimos 20 años también ha sido notable debido a la expansión de industrias, demanda de energía y deforestación, especialmente en la Amazonía. La deforestación en la región, particularmente en Brasil (Kruid, *et al.*, 2021), ha sido un factor clave en el aumento de las emisiones,

Gráfico 3
Bolivia - Emisiones anuales de gases de efecto invernadero por sector, 2010-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos extraídos del Primer Informe Bienal de Transparencia 2020-2022 del Estado Plurinacional de Bolivia (APMT, 2024, p. 57).

Nota: 1 ktCO₂e equivale a 1.000 t CO₂e. La categoría Energía abarca las emisiones de GEI derivadas de la producción y el consumo de energía, principalmente por la combustión de combustibles fósiles y las emisiones fugitivas en la cadena de suministro de energía. La categoría Procesos Industriales y Uso de Productos (IPPU) se refiere a las emisiones de GEI que no provienen directamente de la combustión de combustibles, sino de procesos físico-químicos asociados a la actividad industrial y al uso de determinados productos. La categoría agricultura cubre las emisiones derivadas directamente de las actividades agrícolas. El Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura (UTCUTS) comprende las emisiones y absorciones de GEI asociadas al uso y cambio de uso del suelo, así como a la gestión de ecosistemas y vegetación. Residuos se refiere a las emisiones de GEI generadas por el manejo y tratamiento de residuos sólidos y aguas residuales (IPCC, 2019).

ya que no solo libera carbono, sino que reduce la capacidad de los bosques de absorber CO₂. Sin embargo, el incremento ha sido más lento que en otras regiones como Asia o América del Norte debido en parte a sectores industriales más pequeños y una mayor proporción de energías renovables en la matriz energética, particularmente de la hidroeléctrica.

Las emisiones de CO₂ en Bolivia son superiores a otros países de la región, según refleja el Gráfico 4, esto incluso sin considerar el cambio de uso de suelo ni los incendios, que son analizados en la siguiente sección. Según el informe de Crippa *et al.* (2022), las emisiones de CO₂ en Bolivia se incrementaron en un 387% entre 1990 y 2021. Por orden de importancia, la fuente de emisiones de CO₂, sin considerar el cambio del uso del suelo, son el transporte, la combustión industrial, la generación de energía industrial y la construcción (*idem*). Los factores que podrían explicar la elevada emisión de CO₂ per cápita en Bolivia en relación a otros países de Sudamérica son la generación de energía a partir de combustibles fósiles (ver sección sobre Transición Energética) y el bajo crecimiento poblacional registrado, lo que incrementa la distribución de emisiones por habitante.

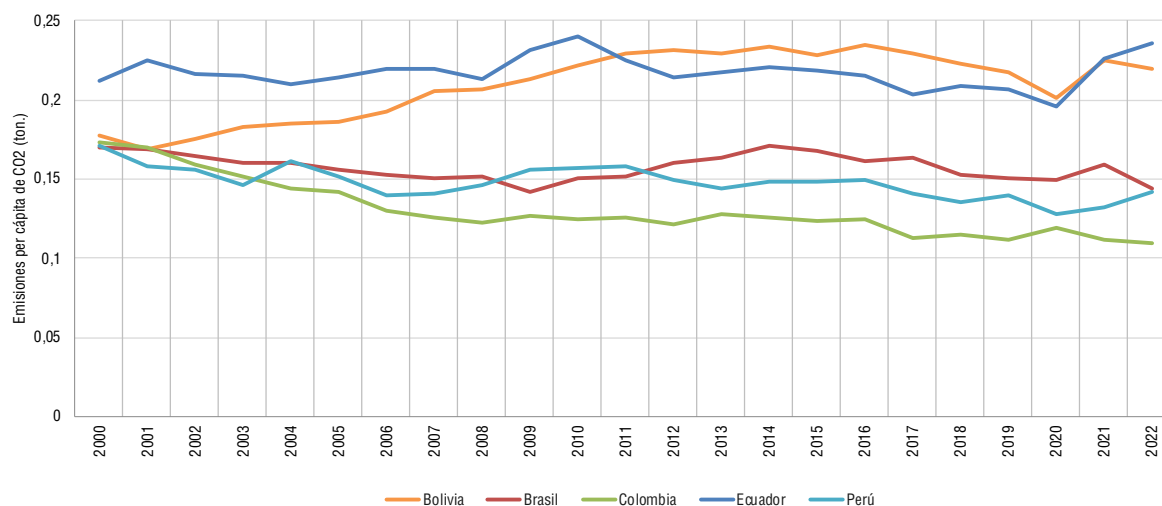
Aunque los datos tomados de EDGAR no incluyen el cambio de uso del suelo, este constituye una de las principales fuentes de emisiones de CO₂ en el mundo (Duarte *et al.*, 2020) y se refiere al proceso antrópico en el cual se modifica la cubierta y la utilización del suelo, afectando factores como el albedo, la evapotranspiración,

y las fuentes o sumideros de GEI (IPCC, 2014). El promedio anual de emisiones neta de por deforestación y degradación forestal en el país es de 187,75 MtCO₂e/año que representa el Nivel de Referencia de Emisiones Forestales por la Deforestación y Degradación del Estado Plurinacional de Bolivia, promedio de 2016-2021 (MMAyA, 2023).

En 2021, las emisiones de GEI experimentaron un aumento del 266% en comparación con las emisiones de 2016 (Solón y Villalobos, 2023). La extensión de la deforestación ha sido particularmente preocupante durante los años 2019, 2020 y 2021 y ha sido superada en los años 2023 y 2024 (ver sección Bosques de este informe). Según el Nivel de Referencia de Emisiones Forestales por la Deforestación del Estado Plurinacional de Bolivia (MMAyA, 2023) las principales causantes proximales de la deforestación son la expansión agropecuaria, la infraestructura y la extracción forestal. La misma fuente señala que estas causas están vinculadas a la principal razón de la degradación de los bosques: los incendios forestales.

A pesar de contar con una población y una economía más pequeñas que otros países, y de ser el segundo en superficie de cubierta forestal perdida después de Brasil entre 2010 y 2024 (Statista, 2025), Bolivia ocupa el primer lugar en pérdida per cápita en la región. Esta situación guarda una relación directa tanto con su posición como el país con mayores emisiones per cápita de CO₂ cómo con la magnitud de los incendios de la última década.

Gráfico 4
Bolivia y países seleccionados de Sudamérica - Emisiones per cápita anuales de CO₂
(sin considerar cambio de uso de suelo), 2000-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos extraídos de EDGAR - Emissions Database for Global Atmospheric Research (2023).

Nota: Incluye emisiones de CO₂ de origen fósil. No incluye emisiones por incendios o cambio de uso de suelos.

II. Índice de Contaminación Atmosférica (ICA) en nueve ciudades de Bolivia (2019-2023)

El Índice de Contaminación Atmosférica (ICA) es un valor adimensional calculado a partir de la información de la concentración de los contaminantes y de los límites permisibles especificados en la norma boliviana NB 62011. Su objetivo es facilitar la comprensión de la información sobre el riesgo a la salud que implica el exponerse a los contaminantes del aire e informar sobre las acciones de protección que la población puede aplicar.

Los datos proporcionados por el MMAyA en 2024 para los años comprendidos entre 2019 y el 2023 para nueve ciudades del país (Gráfico 5), muestran la prevalencia del ICA por encima de los niveles de toxicidad permitida. Según el MMAyA (s/f), este nivel está fijado en 200 microgramos de las partículas contaminantes grandes (diámetros iguales o menores a 10 micrómetros) por metro cúbico. La misma fuente señala que durante el período agosto-noviembre el país suele superar los niveles permitidos de toxicidad y que el parque automotor es responsable del 70% de la contaminación nacional, lo que está claramente relacionado con el aumento del parque vehicular y la antigüedad de los vehículos. De hecho, hasta 2023, el 34,9% de los vehículos tenía más de 31 años de antigüedad (INE, s/f). Sin embargo, hay que notar también que el periodo indicado coincide con la época seca y de alta incidencia de incendios forestales y quemas, lo que refleja la influencia de estos factores en la contaminación atmosférica. En las zonas rurales, además, el uso de leña y carbón para cocinar contribuyen a agravar la contaminación del aire y del agua.

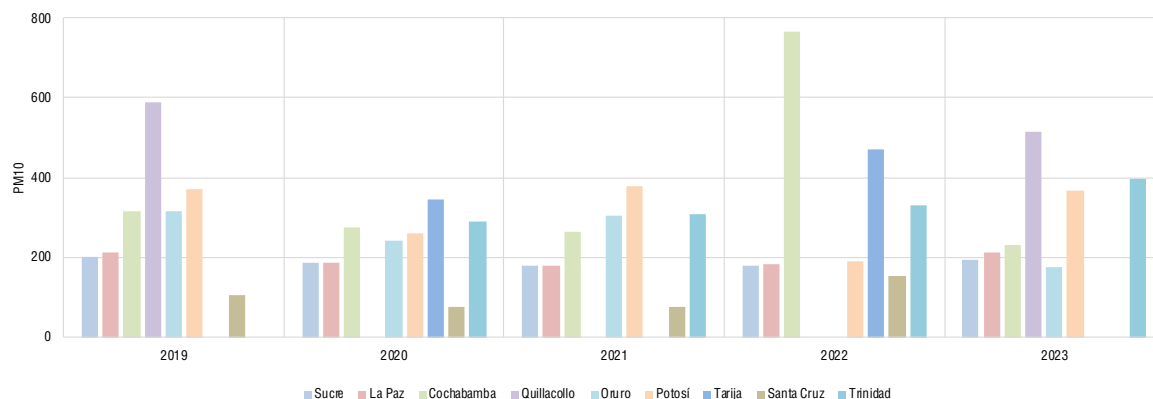
Los promedios de los datos disponibles muestran a las ciudades más contaminadas en el siguiente orden: Quillacollo, Tarija, Cochabamba, Trinidad, Potosí, Oruro, La Paz, Sucre y Santa Cruz. La serie de cinco años, muestra a 2019 como uno de los peores en calidad atmosférica en siete de las nueve ciudades consideradas (Trinidad y Tarija sin datos). Datos del 2023 muestran también índices de toxicidad atmosférica hasta en más del 100% de lo permitido en Trinidad, Tarija y Quillacollo. Destaca que los datos ICA de Cochabamba y Trinidad superan los niveles de toxicidad durante el rango de los cinco años considerados.

Los efectos de la contaminación dependen de los periodos de exposición y la vulnerabilidad de la población. Así, por ejemplo, el MMAyA (2024), encontró evidencia de proporciones atribuibles variables a la exposición de contaminantes del aire en relación a la incidencia de síntomas de asma en niños menores de 5 años, mortalidad de adultos mayores de 30 años, admisión hospitalaria por enfermedad respiratoria y enfermedades cardiovasculares. En todos los casos y para los años 2019, 2020 y 2021, las ciudades de Quillacollo y Tarija muestran los porcentajes más altos de proporción atribuibles a la contaminación del aire, seguidas de Trinidad, Cochabamba, Potosí y Oruro (MMAyA, s/f).

III. Transición energética

La matriz energética de un país representa la estructura de fuentes primarias y secundarias que sustentan el sistema de producción, distribución y consumo de energía. Las fuentes primarias, provenientes de recursos naturales como el gas,

Gráfico 5
Bolivia - Nueve ciudades: Índices de contaminación atmosférica (ICA), 2019-2023



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Medio Ambiente y Cambios Climáticos. MMAyA (2024)

Nota: PM₁₀ corresponde a material particulado con concentración de partículas menores a 10 micras.

la energía hidráulica, geotérmica, solar, eólica y el carbón natural, son transformadas en energías secundarias mediante procesos industriales. Estas últimas incluyen la electricidad generada en centrales termoeléctricas o hidroeléctricas, así como los derivados del petróleo como el diésel y la gasolina, que alimentan el parque vehicular e industrial del país. En el caso de Bolivia, esta matriz se caracteriza por una marcada dependencia de los combustibles fósiles, particularmente del gas natural, que constituye la principal fuente de energía primaria.

Las fuentes primarias de energía se dividen en dos categorías: renovables y no renovables. Las renovables tienen la capacidad de regenerarse con el tiempo, como la energía solar, eólica o hidráulica. En cambio, las no renovables se obtienen a partir de recursos fósiles, como el petróleo, el gas natural o el carbón, los cuales no pueden reponerse una vez agotados.

La evolución de las fuentes de energía primaria para Bolivia de 2006 a 2023, en periodos de 6 años reflejada en el Gráfico 1, muestra un dominio persistente de los combustibles fósiles, principalmente el gas natural, que ha representado aproximadamente el 80% de la producción primaria de energía. Aunque la participación de las energías renovables ha aumentado ligeramente como fuente de energía primaria, pasando del 6,57% en el periodo (2006-2011) a 7,43% en (2018-2023), su contribución sigue siendo marginal (ver Gráfico 6).

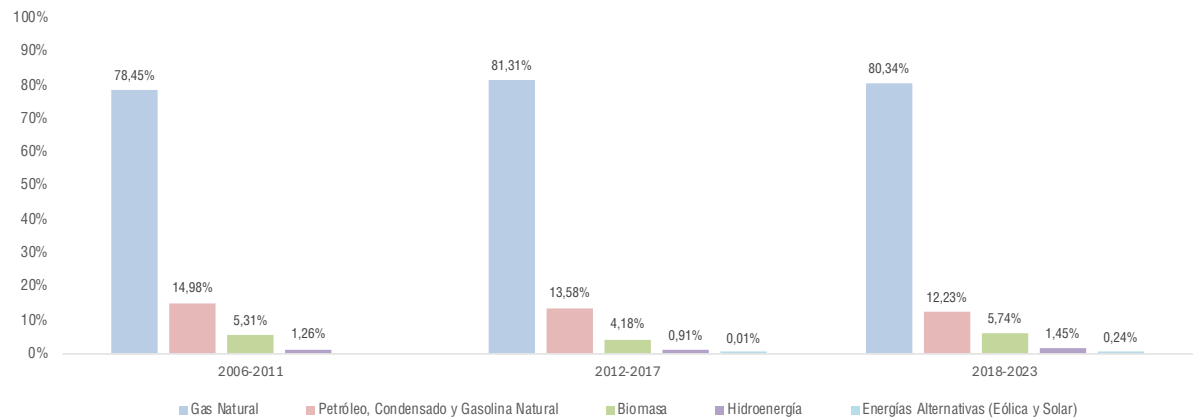
Un análisis de la evolución de la producción primaria evidencia dos dinámicas en el sector energético boliviano. En 2023, aproximadamente el 60% de la producción energética primaria del país se destinó a la exportación, principalmente

en forma de gas natural (Balance Energético Nacional, MHE 2023), lo que permitió obtener ingresos significativos favorecidos por los altos precios en el mercado internacional; sin embargo, esta configuración mantiene una elevada exposición a la volatilidad de los precios y la demanda externa. La referencia al año 2023 se fundamenta en que constituye el dato estadístico más actualizado para reflejar la coyuntura del sector. En dicho año, el consumo interno continuó dependiendo en gran medida de la importación de combustibles fósiles, registrándose importaciones por un total de 18.755 kilo barril equivalente de petróleo (kbe), de las cuales el 70% correspondió a diésel oil y el 30% a gasolina especial. Estas importaciones experimentaron un incremento del 12% respecto a 2022, destacando la gasolina como el combustible con mayor incremento porcentual (Ministerio de Hidrocarburos y Energía, 2024).

Entre 2015 y 2024, la producción de gas natural en Bolivia se redujo en un 47%, mientras que la producción de hidrocarburos líquidos cayó en un 54% (INE, 2025). Esta disminución ha llevado a un aumento de las importaciones de combustibles, lo que genera una presión fiscal significativa, estimada en aproximadamente 11 millones de dólares diarios destinados a la compra de combustibles (Raúl Velásquez, Fundación Jubileo, 2023). Esta tendencia resalta la vulnerabilidad del país ante la volatilidad de los mercados internacionales y la urgente necesidad de fortalecer la autosuficiencia energética (Fundación Tierra, 2025).

Los datos del Gráfico 7 evidencian una paradoja energética: mientras Bolivia exporta gas natural, debe importar derivados como el diésel para satisfacer su demanda interna. La

Gráfico 6
Bolivia - Evolución de la producción de energía primaria, 2006-2023



Fuente: Elaboración propia con base en datos extraídos del Ministerio de Hidrocarburos y Energía (Balance Energético Nacional 2006-2018, Balance Energético Nacional 2018-2022 y reporte administrativo BEN 2023).

disminución de las reservas de gas ha provocado una caída en las exportaciones y un aumento constante de las importaciones de energía. La dependencia simultánea de la exportación de materias primas y de la importación de sus derivados revela las limitaciones de un modelo energético centrado en la renta inmediata, en detrimento de la sostenibilidad energética a largo plazo.

El análisis del sector eléctrico (ver Gráfico 8) muestra que, aunque la producción de electricidad en Bolivia se duplicó entre 2006 y 2022 pasando de 3.000 a 6.200 kbep, la generación termoeléctrica basada en gas natural continúa siendo predominante, con una participación superior al 50% en 2022 (Ministerio de Hidrocarburos y Energía, 2023).

La matriz energética de Bolivia continúa caracterizándose por una alta dependencia de fuentes fósiles, particularmente del gas natural, que en 2023 aportó aproximadamente el 70% de la generación eléctrica (Torrico, 2025). Si bien esta configuración ha garantizado el abastecimiento energético nacional, también representa desafíos significativos en términos de resiliencia frente al cambio climático y en la transición hacia fuentes más sostenibles.

Las instituciones responsables del sector energético han avanzado en la formulación de políticas climáticas, pero enfrentan limitaciones en cuanto a recursos humanos, capacidades técnicas y articulación interinstitucional. Asimismo, el marco regulatorio requiere actualizaciones para

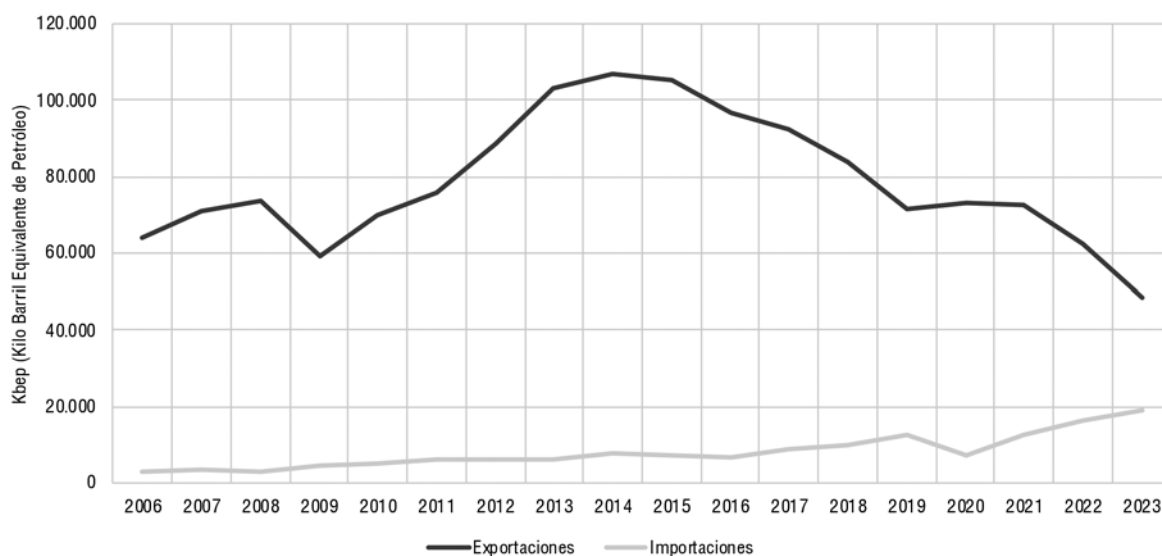
incorporar incentivos efectivos que favorezcan la inversión en energías renovables y eficiencia energética.

Bolivia posee un notable potencial en fuentes renovables como la solar, eólica e hidroeléctrica. No obstante, su participación en la matriz energética sigue siendo incipiente. Superar las barreras relacionadas con el financiamiento, la infraestructura, el desarrollo tecnológico y la formación de personal especializado será clave para potenciar su aprovechamiento.

En 2023, la capacidad instalada del sistema eléctrico alcanzó los 4.154 Megavatios (MW), con una participación de fuentes alternativas del 31,05%. Dentro de este grupo, se destaca la energía hidroeléctrica con un 18,27%, seguida por la solar (4,14%) y la eólica (3,25%). No obstante, el sistema eléctrico nacional aún depende en gran medida del gas natural, que representa el 69,97% de la generación total, lo que limita tanto la reducción efectiva de emisiones de carbono como el avance hacia una matriz energética más diversificada (Organización Latinoamericana de Energía [OLADE], 2024).

Mientras Bolivia mantiene una generación termoeléctrica alimentada principalmente por gas natural, con limitados incentivos para proyectos renovables a gran escala, otros países de América Latina han avanzado en la integración de energías renovables. Uruguay y Costa Rica han logrado generar más del 90% de su electricidad a partir de fuentes limpias gracias a

Gráfico 7
Bolivia - Exportaciones e importaciones de energía, 2006-2023



Fuente: Elaboración propia con base en datos extraídos del Ministerio de Hidrocarburos (Balance Energético Nacional 2018-2022) (Ministerio de Hidrocarburos y Energía, s.f.).

Nota: Kbep (Kilo Barril Equivalente de Petróleo), unidad de medida para expresar la energía contenida en un recurso energético, equivalente a miles de unidades de energía de un barril de petróleo crudo. En las importaciones se consideran únicamente el Diesel Oil y la Gasolina Especial; en las exportaciones, sólo el gas natural, ya que estos productos han representado de forma constante más del 80% de la composición total de importaciones y exportaciones energéticas.

políticas de incentivos y marcos regulatorios que promueven la inversión en energías renovables (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2023).

En este marco, el modelo energético boliviano enfrenta actualmente tres desafíos estructurales. Primero, el agotamiento progresivo de las reservas de hidrocarburos. Segundo, los elevados costos fiscales asociados a los subsidios a los combustibles, que representan alrededor del 5% del PIB nacional. Tercero, los compromisos ambientales adquiridos por el país en el marco del Acuerdo de París, que exigen reducir las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas a la explotación y consumo de combustibles fósiles.

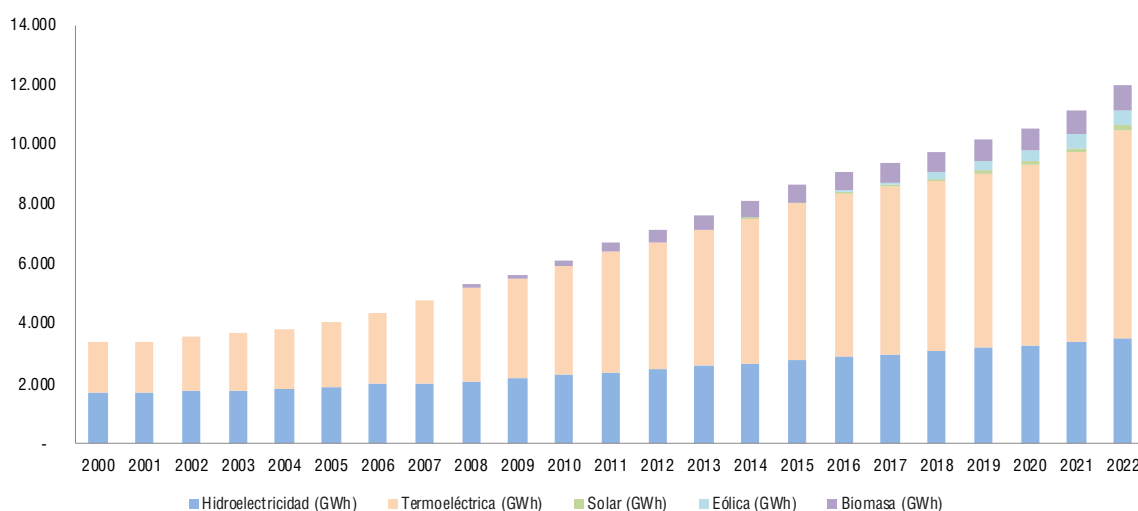
Ante este escenario Bolivia ha adoptado algunas estrategias para avanzar en la transición energética. La Estrategia Nacional de Eficiencia Energética 2022-2025 establece programas para reducir el consumo energético en sectores clave, como el residencial y el industrial (Cooperación Alemana en Bolivia, 2022). También se ha fijado objetivos dentro de los Compromisos Nacionalmente Determinados (CND), como alcanzar una cobertura eléctrica del 100% para 2030, incrementar en un 10% anual la participación de vehículos eléctricos y elevar al 79% la participación de energías renovables en el consumo energético (Ministerio de Hidrocarburos y Energía, 2023).

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, la planificación tiende a responder a horizontes de corto plazo. Se identifica la necesidad de integrar de forma más sistemática los objetivos climáticos en los instrumentos de planificación sectorial,

mejorando además los mecanismos de seguimiento y evaluación para asegurar una transición ordenada y coherente con las metas NDC. Estas metas han sido particularmente ambiciosas en su última versión en el sector energético, como el incremento del uso de renovables y la promoción de la movilidad eléctrica. Sin embargo, existe una brecha significativa entre los recursos estimados para su implementación (USD 2.000 millones hasta 2030) y el financiamiento efectivamente asegurado (aproximadamente USD 300 millones), lo que subraya la necesidad de estrategias para movilizar recursos adicionales (Torrico, 2025).

Además de promover una mayor generación de energía renovable, resulta crucial adoptar políticas orientadas a reducir estructuralmente la demanda energética proveniente de fuentes fósiles. Como revela el Gráfico 4, el sector Transporte absorbe el 55% del consumo energético nacional, seguido por la Industria (22%) y el sector Residencial (14%), lo que revela la centralidad de estos sectores en la configuración de la matriz de consumo. En este sentido, es importante pensar en alternativas que articulen la transición en estos sectores como la electrificación del transporte, la eficiencia energética industrial y la construcción sostenible con mecanismos financieros accesibles. Estas acciones deben formar parte de una estrategia energética multisectorial y territorial que permita transformar los patrones de consumo energético actuales, avanzando hacia un modelo coherente con los compromisos climáticos asumidos por el país (ver Gráfico 9).

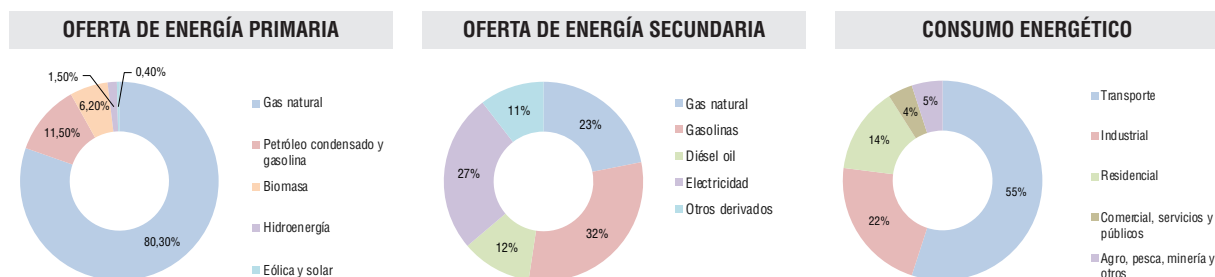
Gráfico 8
Bolivia - Producción de electricidad por fuente de origen, 2000-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hidrocarburos y CND (Ministerio de Hidrocarburos y Energía, 2023).

Nota: GWh (Gigavatio-hora) es una unidad de energía que representa mil millones de vatios por hora, o un millón de kilovatios por hora.

Gráfico 9
Bolivia - Oferta y consumo energético, 2023



Fuente: Elaboración propia con base en datos extraídos del Ministerio de Hidrocarburos (Balance Energético Nacional 2018-2022). (Ministerio de Hidrocarburos y Energía, 2024).

Además, es necesaria una visión crítica e integral del desarrollo articulando los desafíos de la transición energética con el conjunto de los sectores económicos. Por ejemplo, Bolivia ha impulsado proyectos de biocombustibles como una alternativa para reducir la dependencia de combustibles fósiles. Sin embargo, estudios recientes indican que la producción de biodiésel cubriría apenas el 8% del consumo nacional (TIERRA, 2024), lo que sugiere que esta estrategia por sí sola no será suficiente para transformar la matriz energética. Además, el uso de cultivos agrícolas para la producción de biocombustibles a través de insumos como la palma africana pone en riesgo la seguridad alimentaria, afectando la producción de alimentos esenciales en un contexto de cambio climático, además de crear incentivos para la deforestación y degradación de ecosistemas.

Conclusiones y discusiones

Bolivia enfrenta una triple crisis ambiental: el aumento sostenido de las emisiones de GEI, la degradación de la calidad del aire y una matriz energética dependiente de combustibles fósiles. Estos desafíos, lejos de ser aislados, responden a un mismo patrón estructural de desarrollo intensivo en recursos naturales y limitada integración de políticas sectoriales.

Abordar esta convergencia requiere una estrategia integral y articulada que combine la transición energética con acciones decididas para detener la deforestación, reducir las emisiones del transporte, mejorar la calidad atmosférica e impulsar transiciones productivas sostenibles en diversos sectores económicos, en particular, en el sector agropecuario. A continuación, se sintetizan las conclusiones por componente y se presenta una reflexión que integra los tres componentes.

En materia de gases de efecto invernadero (GEI), el calentamiento global sigue acelerándose, con 2024 registrándose como el año más cálido en la historia moderna. Este fenómeno está estrechamente vinculado al aumento sostenido de GEI que no se distribuye de manera equitativa entre países ni regiones. La región de América Latina y el Caribe (LAC) contribuye con una fracción menor de las emisiones globales (entre 6,7% y 8%), pero enfrenta serios desafíos por el aumento de la deforestación, la expansión industrial y el uso de energías fósiles. En este contexto, Bolivia se presenta como un caso emblemático de desequilibrio entre impacto ambiental, poco crecimiento poblacional y desarrollo económico reflejado en su perfil de emisiones. Este perfil refleja el peso de sectores como el cambio de uso de suelo, la agropecuaria, el manejo de residuos y la industria de hidrocarburos y difiere del de países altamente industrializados, donde predominan las emisiones de CO₂ provenientes de la energía y la industria.

La principal fuente de emisiones de GEI en Bolivia proviene del sector de cambio de uso de la tierra, particularmente por la deforestación y la degradación forestal. Estas actividades han registrado un aumento sostenido, evidenciando un modelo insostenible de conversión de tierras, impulsado principalmente por la expansión agropecuaria. La deforestación en Bolivia se ha intensificado en los últimos años, alcanzando niveles preocupantes en 2023 y 2024. Aunque el país no lidera en pérdida absoluta de bosque, sí ocupa el primer lugar en pérdida de bosque per cápita en América Latina, lo que tiene un impacto directo en sus emisiones de CO₂ por habitante. Datos recientes (Torrico, 2025), muestran que el sector energía estaría desplazando lentamente al sector agrícola en su contribución relativa a las emisiones y que las emisiones por incendios habrían subido considerablemente en 2024.

Bolivia ha actualizado su Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (InGEI) al año 2024 y ha presentado su Primer Informe Bienal de Transparencia (BTR1), actualmente en proceso de revisión, así como también ha determinado su Nivel de Referencia Forestal (FREL). Estos avances refuerzan el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos en el marco del Acuerdo de París y fortalecen la base técnica para el diseño de políticas de mitigación y adaptación al cambio climático. Sin embargo, persiste el gran desafío de gestionar de manera sostenible los ecosistemas del país, especialmente frente a las crecientes presiones por el cambio de uso de suelo. Detener la deforestación, controlar los incendios forestales y reducir las emisiones de metano en el sector agropecuario son prioridades estratégicas para asegurar que los bosques y otros ecosistemas mantengan su función como sumideros netos de GEI, mantengan el equilibrio de sus funciones ecosistémicas y no se conviertan en fuentes adicionales de emisiones.

La contaminación, vista desde la perspectiva de calidad del aire en Bolivia presenta niveles preocupantes de contaminación, con valores del Índice de Contaminación Atmosférica (ICA) que, en varias ciudades, superan consistentemente los límites de toxicidad establecidos por la normativa nacional (NB 62011), especialmente durante la temporada seca (agosto-noviembre).

El parque automotor es la principal fuente de contaminación atmosférica en el país, siendo responsable del 70% de las emisiones contaminantes. Este problema se agrava por el acelerado aumento del número de vehículos y su antigüedad: en 2023, más de un tercio de los vehículos tenían más de 31 años.

Factores adicionales como los incendios forestales (12,66 millones hectáreas en 2024, Fundación Tierra, 2025), las quemas agrícolas y el uso de leña y carbón en zonas rurales, también contribuyen significativamente al deterioro de la calidad del aire, especialmente durante los meses secos del año. El año 2019 fue particularmente crítico en términos de calidad del aire, registrando los peores niveles en siete de las nueve ciudades evaluadas. La exposición a contaminantes atmosféricos tiene efectos comprobados en la salud de la población boliviana especialmente en poblaciones vulnerables.

Los niveles de contaminación atmosférica y sus efectos en la salud no guardan una relación directa con el tamaño de la ciudad, sino con factores específicos como la magnitud del parque

automotor, el uso de leña para cocinar y la incidencia del humo generado por incendios. Por ello, resulta urgente implementar medidas en las localidades más impactadas y que favorezcan a quienes más ven afectada su salud, su economía y el tiempo invertido en el trabajo del cuidado de las familias. Asimismo, persisten vacíos importantes en el registro de datos y en las series históricas de calidad del aire, especialmente en ciudades intermedias y zonas impactadas por incendios forestales. Esta falta de información podría estar ocultando una afectación a la salud aún mayor a la estimada en los informes disponibles, especialmente en el mediano y largo plazo.

En cuanto a la transición energética, el modelo energético boliviano se encuentra en una encrucijada estructural que exige una transformación profunda y estratégica. A pesar de avances recientes, la matriz sigue caracterizándose por una elevada dependencia de los combustibles fósiles, especialmente del gas natural, lo que expone al país a vulnerabilidades económicas, fiscales y ambientales. La creciente brecha entre la producción nacional y el consumo interno ha intensificado la importación de derivados del petróleo, comprometiendo la estabilidad financiera del Estado y evidenciando los límites de un enfoque centrado en la renta extractiva.

Para consolidar la transición energética en Bolivia, es imprescindible una mayor inversión en tecnologías limpias, una estrategia de financiamiento y la implementación de normativas claras que fomenten el desarrollo de energías renovables. También se requiere fortalecer la infraestructura eléctrica, modernizar las redes de distribución y fomentar la investigación en almacenamiento de energía. La cooperación internacional y la participación del sector privado serán determinantes para acelerar el cambio hacia una matriz energética más sostenible y resiliente.

Ello implica transformaciones profundas en la política económica, la regulación sectorial y los patrones de inversión. Como señala Zaratti (2018), Bolivia cuenta con un potencial excepcional para el desarrollo de energías renovables, particularmente en el Altiplano, donde la radiación solar alcanza niveles entre los más altos del mundo. Sin embargo, para materializar este potencial se requieren marcos regulatorios que incentiven la inversión privada, mecanismos de financiamiento innovadores y una mayor integración entre las políticas energéticas y los objetivos de desarrollo social.

En este sentido, la transición energética no solo representa una vía para garantizar la seguridad energética y la sostenibilidad ambiental, sino también una oportunidad para fortalecer la inclusión social. Si bien se han registrado algunos avances, persisten desafíos significativos para garantizar una participación efectiva de mujeres, pueblos indígenas, jóvenes y otros actores clave en la toma de decisiones y en la implementación de proyectos energéticos. Superar estas barreras estructurales y culturales, así como generar condiciones habilitantes para su involucramiento activo, es indispensable para construir una transición energética justa y socialmente inclusiva.

Para finalizar, Bolivia enfrenta una convergencia de problemas estructurales que sitúa al país en una posición de alta vulnerabilidad climática y ambiental. Las emisiones de GEI, la degradación de la calidad del aire y la inercia de una matriz energética fósil-compulsiva no son realidades separadas, sino partes interdependientes de un modelo económico y territorial que requiere transformaciones profundas. La deforestación impulsada por la expansión agropecuaria no solo es la principal fuente de GEI, sino también una causa relevante de incendios y deterioro de la calidad del aire. A esto se suma un parque automotor obsoleto y la persistencia del uso de leña en zonas rurales. Paralelamente, la matriz energética nacional altamente fósil-dependiente compromete la sostenibilidad ambiental.

Una política eficaz requiere acciones integradas y multisectoriales como el aceleramiento de la transición energética con mayor inversión en renovables, con marcos regulatorios claros. Detener la deforestación, controlar los incendios y promover prácticas agrícolas sostenibles es de urgencia inmediata, así como renovar la flota vehicular, ampliar el transporte limpio y mejorar la calidad del aire en las ciudades más afectadas. Estas y otras medidas similares aplicadas de manera integrada no solo permitirían mitigar el cambio climático y reducir la contaminación, sino que también abrirán oportunidades para economías locales más justas y resilientes, alineadas con los compromisos climáticos internacionales.

Referencias bibliográficas

APMT. Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra. (2024). Primer Informe Bienal de Transparencia 2020-2022 del Estado Plurinacional de Bolivia. <https://n9.cl/bs53w1>

- CAN. Comunidad Andina. (2023). Parque vehicular de la Comunidad Andina. <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/DEstadisticos/SGDE1037.pdf>
- CEPAL. (2023). Extracción e industrialización del litio: Oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/publicaciones>
- Cooperación Alemana en Bolivia. (2022). Caracterización del consumo eléctrico en hogares y las potencialidades relacionadas con eficiencia energética. <https://www.giz.de/en/worldwide/bolivia.html>
- Crippa, M., Guizzardi, D., Banja, M., Solazzo, E., Muntean, M., Schaaf, E., Pagani, F., Monforti-Ferrario, F., Olivier, J. G. J., Quadrelli, R., Risquez Martín, A., Taghavi-Moharamli, P., Grassi, G., Rossi, S., Oom, D., Branco, A., San-Miguel, J., & Vignati, E. (2022). La principal fuente de emisiones de CO₂ en Bolivia es el transporte. JRC/IEA/PBL 2022 Report. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/07904>
- Duarte-Guardia, S., Peri, P., Amelung, W., Thomas, E., Borchard, N., Baldi, G., Cowie, A., & Brenton Ladd. (2020). Biophysical and socioeconomic factors influencing soil carbon stocks: A global assessment. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 25(6), 1129-1148.
- EDGAR. Emissions Database for Global Atmospheric Research. (2024). Community GHG Database (a collaboration between the European Commission, Joint Research Centre (JRC), the International Energy Agency (IEA), and comprising IEA-EDGAR CO₂, EDGAR CH₄, EDGAR N₂O, EDGAR F-GASES version EDGAR_2024_GHG). European Commission. https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2024
- EDGAR. (2024). GHG Emissions of all World Countries. Report 2024. JRC/IEA.
- EDGAR. (2024). Report. Emissions Database for Global Atmospheric Research.
- Fundación Tierra. (2025). Tras las huellas del fuego. Documento de trabajo. <https://www.ftierra.org/index.php/publicacion/libro/attachment/258/52>
- GBM. Grupo Banco Mundial. (2022). *Hoja de ruta para la acción climática en América Latina y el Caribe 2021-2025*. <https://n9.cl/gsi0j6>
- INE. Instituto Nacional de Estadística. (2024). Censo Nacional de Población y Vivienda 2024: Resultados preliminares. Recuperado

- el 15 de junio de 2025, de <https://censo.ine.gob.bo>
- INE. Instituto Nacional de Estadística. (s/f). Parque Automotor. <https://www.ine.gob.bo/index.php/estadisticas-economicas/transportes/parque-automotor-cuadros-estadisticos/>
- IPCC. Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. (2014). *Cambio climático 2014. Informe de síntesis*. <https://n9.cl/s38>
- IPCC. Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. (2019). Refinement to the 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories. <https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2019rf/index.html>
- IPCC. Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. (2022). Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press.
- Kruid, S., Macedo, M. N., Gorelik, S. R., Walker, W., Moutinho, P., Brando, P. M., Castanho, A., Alencar, A., Baccini, A., Coe, M. T. (2021.). Frontiers in Forests and Global Change, 4, 645282. <https://doi.org/10.3389/ffgc.2021.645282> entrada.]
- MHE. Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia. (2024). Panorama Energético de Bolivia 2024. <https://www.mhe.gob.bo>
- MMaYA. Ministerio de Medio Ambiente y Agua. (s/f). Informe Nacional de calidad del aire de Bolivia. Gestiones 2019–2020–2021. <https://n9.cl/6q3x1>
- MMaYA. Ministerio de Medio Ambiente y Agua. (enero 2023). Nivel de Referencia de Emisiones Forestales por la Deforestación del Estado Plurinacional de Bolivia. https://redd.unfccc.int/media/bo_nref_v1_20230123_final.pdf
- MMaYA. Ministerio de Medio Ambiente y Agua. (2023). Bolivia: Proposed forest reference emission level for deforestation in the framework of REDD+ under the UNFCCC. Recuperado el 15 de junio de 2025, de [bo_nref_v1_20230123_final.pdf](https://redd.unfccc.int/media/bo_nref_v1_20230123_final.pdf)
- National Oceanic and Atmospheric Administration, Global Monitoring Laboratory. (2025, May 4). Trends in atmospheric carbon dioxide. Retrieved June 15, 2025, from <https://gml.noaa.gov/ccgg/trends/>
- OECD. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2023). Environment at a Glance in Latin America and the Caribbean: Spotlight on Climate Change. <https://doi.org/10.1787/2431bd6c-en>
- OLADE. (2023). *Panorama Energético de América Latina y el Caribe 2023*. <https://www.olade.org>
- OMM. Organización Meteorológica Mundial. (15 de noviembre de 2023). Boletín de la OMM sobre los gases de efecto invernadero. N° 19. <https://n9.cl/9qr6i6>
- OMM. Organización Meteorológica Mundial. (28 de octubre de 2024). The State of Greenhouse Gases in the Atmosphere Based on Global Observations through 2023. Boletín No. 20.
- OMM. Organización Meteorológica Mundial. (10 de enero de 2025). WMO confirms 2024 as warmest year on record at about 1.55°C above pre-industrial level. <https://n9.cl/57jvg>
- Solón, P., & Villalobos, G. (2023, junio 20). Bolivia rompe récord de deforestación y de emisiones de gases de efecto invernadero. <https://n9.cl/yzxnq>
- Statista. (2024). Países con la mayor superficie de cubierta forestal perdida en América Latina y el Caribe de 2010 a 2024. Statista Research Department. <https://es.statista.com/estadisticas/1222951/perdida-bosques-america-latina-pais/>
- Fundación Tierra. (2024). Biocombustibles: Falsas soluciones y riesgos para la seguridad alimentaria. <https://www.fundaciontierra.org>
- Torrío, J. C. (2025). Cambio climático en Bolivia: Impactos, riesgos, respuestas y desafíos para la sostenibilidad y resiliencia climática. E-Publi. (En prensa).
- World Resources Institute (WRI). (2024). Datos de Climate Watch 2024 for Bolivian emissions. <https://www.climatewatchdata.org/>
- Zaratti, F. (2018). Cambio de la matriz energética: propuestas viables para Bolivia. En F. Wanderley & J. Peres-Cajías (Eds.). *Los desafíos del desarrollo productivo en el siglo XXI: Diversificación, justicia social y sostenibilidad ambiental* (pp. 323–345). UCB-FES-Plural editores. La Paz, Bolivia.

CAPÍTULO III

Recursos hídricos superficiales y glaciares: tendencias, presiones y desafíos para su gestión sostenible

*Carlos Quezada-Lambertin,¹ Jean Paul Benavides,¹ Karla Denisse Alanoca Nina,^{1,2}
Armando Rodríguez-Montellano,³ Paola Andrea Alvizuri-Tintaya⁴ y Freddy Soria⁴*

Introducción

Los recursos hídricos superficiales de Bolivia abarcan una diversidad de sistemas esenciales para la vida y el desarrollo: lagos, ríos, lagunas, bofedales y humedales, junto con los glaciares de alta montaña, que constituyen una reserva estratégica de agua en estado sólido. Más allá de su papel en la regulación del ciclo hidrológico, estos sistemas sustentan funciones ecológicas, sociales y económicas clave, incluyendo el abastecimiento de agua para consumo humano, agropecuario y energético, así como la conservación de la biodiversidad (Ministerio de Medio Ambiente y Agua [MMAyA], 2014; Nina-Vargas *et al.*, 2023).

En las últimas décadas, los recursos hídricos de Bolivia han disminuido significativamente. Estas transformaciones obedecen a múltiples factores interrelacionados: el retroceso acelerado de los glaciares, la expansión agropecuaria, el drenaje de humedales, la construcción de infraestructura hidráulica, la presión minera y la deforestación, sumados a una creciente variabilidad climática (Vergara *et al.*, 2007; Raoul, 2015; RAISG [Red Amazónica de Información

Socioambiental Georreferenciada], 2020; Andersen *et al.*, 2023).

El cambio climático ha incrementado la variabilidad de los regímenes hídricos en Bolivia, generando tanto sequías y reducción de caudales como crecidas e inundaciones, dependiendo de la región y la dinámica local. Aunque en las tierras altas del altiplano sur, como la cuenca del lago Poopó, se observan reducciones drásticas en el nivel de agua y sequías prolongadas, en otras zonas de tierras altas se registran episodios recurrentes de crecidas e inundaciones que también impactan ecosistemas y comunidades. En el caso particular del lago Poopó, que tradicionalmente fue un cuerpo de agua permanente, actualmente presenta características de un sistema temporal, con extensiones de agua que solo persisten durante ciertos meses del año (UNICEF, 2019; MMAyA, 2016). Esta transformación compromete tanto su función ecológica como su papel como fuente de sustento para las comunidades locales y los ecosistemas asociados.

Frente a este escenario de presión y transformación de los recursos hídricos –aguas superficiales y glaciares– la cobertura y acceso a servicios básicos como el agua potable y el saneamiento

1 Universidad Católica Boliviana San Pablo, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas.

2 Becaria Fundación Hanns Seidel.

3 Fundación Amigos de la Naturaleza (FAN)

4 Universidad Católica Boliviana San Pablo, Centro de Investigación en Agua, Energía y Sostenibilidad

básico cobran una relevancia crítica, especialmente para reducir las vulnerabilidades sociales y sanitarias asociadas a la escasez y contaminación de las fuentes de agua. Para una referencia complementaria sobre las intervenciones recientes en infraestructura hídrica y los niveles de cobertura alcanzados en el país, remítase al Box 1.

En este contexto, diversas herramientas de monitoreo basadas en datos satelitales han permitido observar de manera sistemática los cambios en los recursos hídricos, tanto en cuerpos de agua superficiales como en glaciares. Estas plataformas y productos, disponibles de forma abierta, ofrecen la posibilidad de realizar análisis espaciales a distintas escalas –departamental, hidrográfica, ecológica o por sitios Ramsar– gracias a la resolución espacial y a la continuidad temporal de los datos que proporcionan (Pekel *et al.*, 2016).

Entre estas herramientas destaca el Proyecto MapBiomás Bolivia – Colección 2.0, que realiza el mapeo anual de la superficie hídrica y glaciaria a partir de series temporales de imágenes satelitales, proporcionando información validada y comparable para distintas unidades territoriales.

Basados en esta fuente, el presente capítulo presenta un análisis detallado de los cambios en la superficie de cuerpos de agua y glaciares en Bolivia entre 1985 y 2023. A través de una desagregación por nivel departamental, hidrográfico, de biomas y sitios Ramsar, se cuantifican las pérdidas netas de cuerpos de agua y glaciares, se identifican los territorios más afectados y se visualizan las tendencias y el comportamiento de la dinámica de estos recursos hídricos a lo largo del período analizado.

BOX 1. Cobertura de agua potable y saneamiento

Desde 2020, el Gobierno nacional ha destinado más de Bs 5.254 millones en obras de agua potable y saneamiento básico, ejecutando 3.353 proyectos a nivel nacional. Estas inversiones buscan mejorar la infraestructura hídrica y garantizar el acceso equitativo a estos servicios esenciales (El Altoño, 2024). A 2024, Bolivia alcanzó una cobertura del 88,1% en agua potable y del 65,2% en saneamiento básico, con diferencias marcadas entre zonas urbanas y rurales. La Tabla 1 presenta los porcentajes de cobertura por departamento.

Tabla 1
Cobertura de agua y saneamiento por departamento y a nivel nacional alcanzadas hasta 2024

Departamento	Cobertura de agua 2024			Cobertura de saneamiento 2024		
	Total %	Urbano%	Rural%	Total%	Urbano%	Rural%
Chuquisaca	82,0	99,3	63,1	66,8	97,1	33,8
La Paz	89,0	99,6	66,7	77,9	95,4	40,9
Cochabamba	81,1	86,6	76,3	65,9	72,8	48,8
Oruro	86,7	99,9	60,0	55,6	73,2	19,9
Potosí	82,9	98,7	70,4	52,0	88,2	23,5
Tarija	95,8	98,6	89,5	86,3	95,1	66,4
Santa Cruz	96,2	98,8	82,1	59,1	56,5	73,4
Beni	64,6	68,9	50,8	40,1	28,9	75,4
Pando	84,7	97,5	63,1	59,4	47,5	79,6
Total	88,1	95,6	69,7	65,2	72,8	46,3

Fuente: VASPB, 2025.

Además, un diagnóstico realizado en 2023 por el Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA) y la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico (AAPS) evaluó la situación de las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) en Bolivia. Se identificaron 66 plantas operadas por 43 Entidades Prestadoras de Servicios (EPSA) en más de 40 municipios. Aunque la capacidad instalada alcanza 7.572,17 litros por segundo, solo el 70,83% de las aguas residuales recibe tratamiento adecuado. Además, el 95% de las plantas enfrenta problemas operativos y de mantenimiento debido a limitaciones de personal, recursos financieros y ausencia de procedimientos estandarizados. También se reportó que el 77% de las EPSA remitieron información a la AAPS, resaltando la necesidad de datos oportunos y confiables para una gestión y fiscalización eficaces (MMAyA & AAPS, 2023).

I. Cambios en la superficie hídrica superficial a nivel nacional y departamental

Desde 1985, la superficie de cuerpos de agua en Bolivia ha mostrado una reducción progresiva. En los primeros años del análisis, la cobertura hídrica oscilaba entre 1,7 y 1,8 millones de hectáreas, alcanzando un máximo de 1.839.046 (ha) en 1986. Sin embargo, en las últimas décadas, la superficie de cuerpos de agua ha disminuido significativamente, llegando a un mínimo de 1.220.475 (ha) en el año 2023 (Gráfico 1). En total, la superficie hídrica ha disminuido en 867.854 (ha), lo que representa una reducción del 39,44% respecto a su extensión original. Esta pérdida se debe a la transformación de 1.081.758 (ha) de áreas previamente identificadas como cuerpos de agua a superficies sin agua (agua a no agua). Paralelamente, 213.907 (ha) que no contenían agua en registros anteriores han pasado a ser cuerpos de agua (no agua a agua). A pesar de esta adición, el balance neto sigue mostrando una reducción significativa de la superficie hídrica a nivel nacional (ver Gráfico 1).

El análisis de los nueve departamentos muestra que sólo dos presentan tendencias positivas. El resto, tanto de las zonas bajas como del Altiplano muestran una tendencia general negativa (ver Gráfico 2). Oruro es el departamento que ha sufrido la mayor pérdida neta de cuerpos de agua en Bolivia. Desde 1985, la cobertura hídrica oscilaba entre 317.487 y 407.575 (ha), alcanzando un máximo en 1986. Sin embargo, desde entonces, la tendencia ha sido marcadamente descendente, con un mínimo de 58.294 (ha) en 2023. En total, Oruro ha perdido 279.155 (ha), lo que representa una reducción del 65,72% de su superficie hídrica. Esta pérdida se debe a la transformación de 281.821 (ha) en áreas sin

agua, mientras que solo 2.666 (ha) han sido recuperadas. El periodo más crítico se observa desde 2016 en adelante, cuando la superficie hídrica cae por debajo de 100.000 (ha).

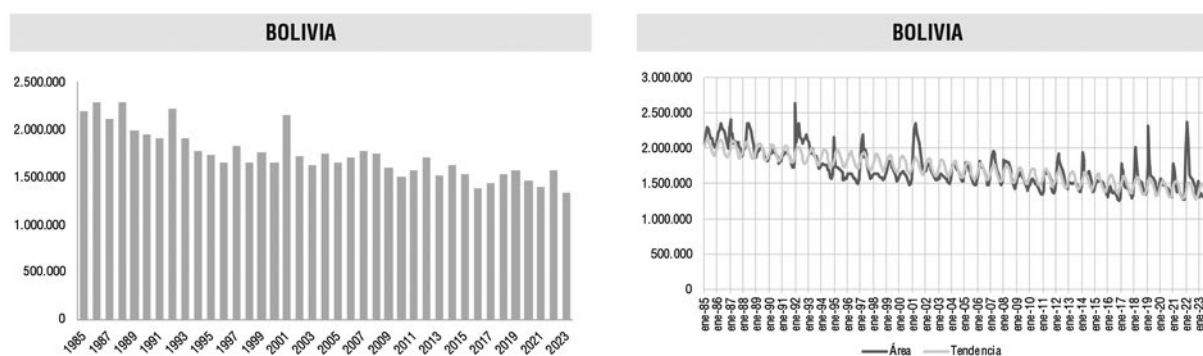
Tarija registra una disminución progresiva en la superficie hídrica, siendo la segunda en presentar la mayor pérdida en términos relativos a su extensión territorial. La cobertura pasó de valores entre 16.507 y 16.981 (ha) en los primeros años a un mínimo de 9.281 (ha) en 2023. El departamento perdió 2.388 (ha) netas, lo que equivale a una reducción del 39,44%, producto de la transformación de 10.240 (ha) en áreas sin agua, compensada parcialmente por 7.852 (ha) recuperadas.

Beni, aunque tiene la mayor superficie de cuerpos de agua en el país, ha registrado la segunda mayor pérdida neta en términos absolutos y la tercera en términos relativos. Su cobertura oscilaba entre 591.514 y 629.604 (ha), alcanzando un máximo en 1992. En 2022, cayó a 515.023 (ha). La pérdida neta es de 258.627 (ha), equivalente a una reducción del 33,84%, con 323.301 (ha) transformadas en áreas sin agua y 64.674 recuperadas. Más de la mitad de esta pérdida se concentra en los municipios de Magdalena, Exaltación y Santa Ana de Yacuma, estos dos últimos dentro del Sitio Ramsar del Río Yata.

En Cochabamba, la cobertura hídrica ha seguido una trayectoria descendente a lo largo del periodo analizado. Durante los primeros años, oscilaba entre 44.679 y 50.346 (ha), y descendió a 41.896 (ha) en 2023. La pérdida neta asciende a 13.520 (ha), lo que equivale a una reducción del 23,53%. Esta transformación responde a 39.511 (ha) que dejaron de ser cuerpos de agua, frente a 25.990 (ha) que fueron recuperadas.

En el caso de Chuquisaca, la disminución ha sido más gradual pero sostenida. La cobertura pasó de valores entre 7.263 y 9.109 (ha) en los primeros años a 5.025 (ha) en 2023, el valor más

Gráfico 1
Bolivia: Cambios en cuerpos de agua superficiales y tendencia (1985-2023)
(en hectáreas)



Fuente: Elaboración propia a partir de MapBiomas Bolivia - Colección 2.0: Agua (2024). <https://plataforma.bolivia.mapbiomas.org/agua>

bajo del periodo. La pérdida neta es de 1.679 (ha), correspondiente a una reducción del 20,43%, resultado de 5.161 (ha) transformadas en áreas sin agua y 3.483 (ha) ganadas como cuerpos de agua.

La Paz ha experimentado variaciones importantes a lo largo del tiempo, aunque con una clara tendencia descendente. La cobertura inicial oscilaba entre 422.691 y 432.755 (ha), con un máximo en 1986. Para 2023, se redujo a 366.295 (ha), acumulando una pérdida neta de 56.139 (ha) (-12,95%). Más de dos tercios de esta pérdida se concentra en el Lago Titicaca y el río Desaguadero. En total, 86.250 (ha) pasaron de agua a no agua, mientras que 30.111 (ha) fueron recuperadas.

En Pando, la cobertura hídrica ha permanecido relativamente estable en comparación con otros departamentos. Sus valores oscilaron entre 66.182 y 72.484 (ha) durante las primeras décadas, y se situaron en 65.848 (ha) en 2023. La pérdida neta acumulada es de 4.411 (ha), equivalente a una disminución del 6,25%. Esta cifra resulta de la transformación de 24.951 (ha) en áreas sin agua, frente a 20.539 (ha) recuperadas.

Finalmente, Potosí es el único departamento con un balance neto positivo. Su cobertura hídrica fue de 31.681 (ha) en 1985 y 32.900 (ha) en 2023, con picos intermedios de hasta 39.616 (ha). El saldo es una ganancia neta de 1.220 (ha) (+3,85%), producto de 13.999 (ha) recuperadas y 12.779 (ha) que se transformaron en áreas sin agua (ver Gráfico 2).

1.1. Cambios en la superficie hídrica superficial en cuencas nivel 1

La hidrografía del país se define por tres macrocuencas: Amazónica, Altiplano o Cerrada, y la del Plata (Gráfico 3). La macrocuenca amazónica es la de mayor extensión y potencial hídrico, con una superficie de 957.711,54 km², definida por los tributarios principales de los ríos Beni y Mamoré.

La macrocuenca del Altiplano, es la de menor área pero de amplia importancia al contener dos de las ciudades más importantes en el occidente de Bolivia; tiene una superficie de 216.693,26 km², definida por Lago Titicaca, el Lago Poopó, el río Desaguadero y los salares de Coipasa, y Uyuni. La macrocuenca del Plata fluye al sur; tiene una superficie de 264.589,19 km², donde las principales cuencas son las del río Pilcomayo, Bermejo, Chaco y Chiquitanía (MMAyA, 2018).

Las cuencas hidrográficas de nivel 1 corresponden a las principales divisiones del territorio boliviano según el sistema de drenaje continental.

Este nivel agrupa las aguas que drenan hacia tres grandes vertientes: la cuenca Amazónica (que desemboca en el Atlántico), la cuenca del Plata (también Atlántica, pero a través del río de la Plata) y la cuenca Lacustre o Endorreica del Altiplano (sin salida al mar) abordado desde un enfoque territorial para su gestión (Ver box 2).

El análisis de las cuencas de nivel 1 permite identificar tendencias amplias en la disponibilidad de agua superficial, observando la dinámica de lagos, ríos, humedales y subcuencas internas.

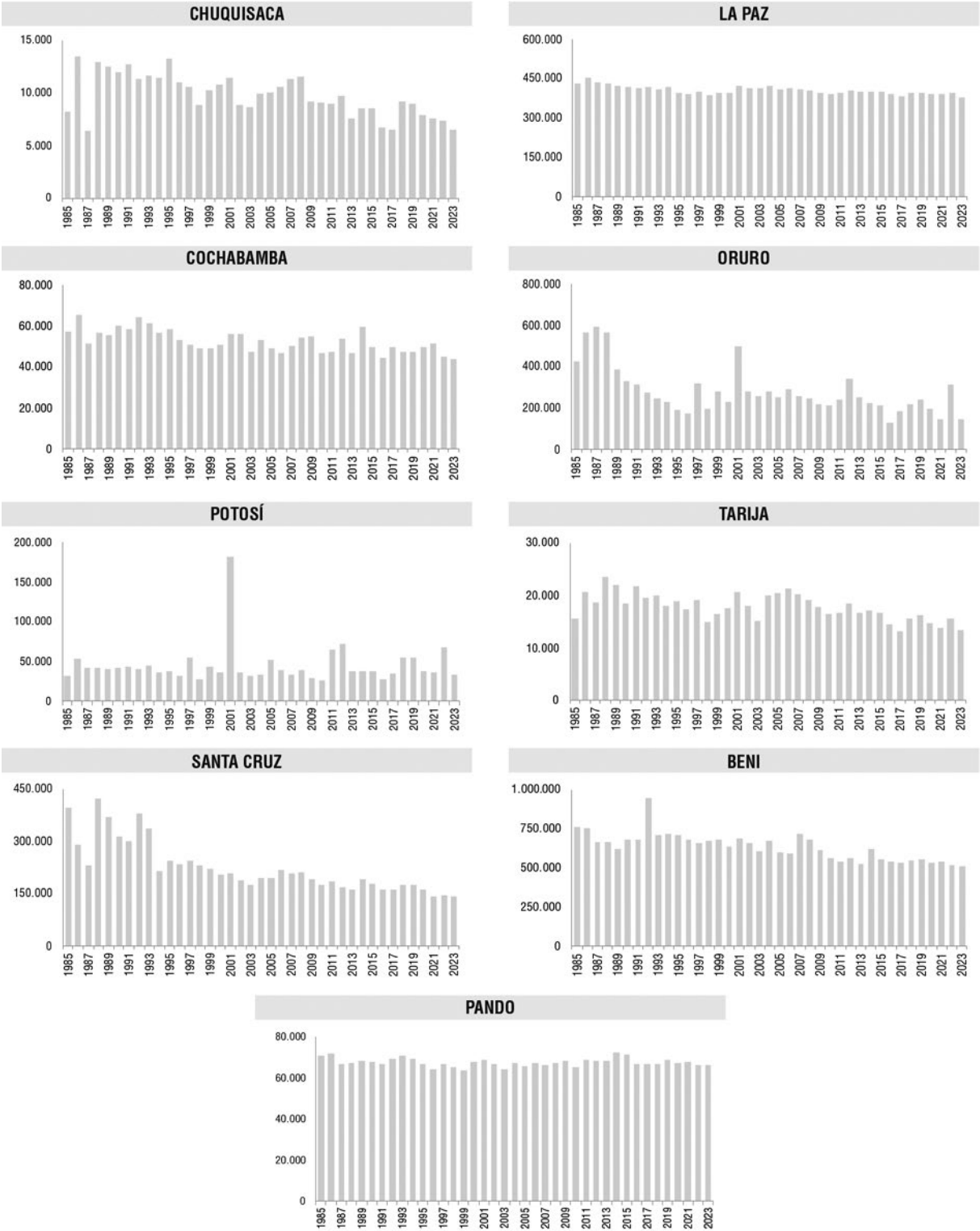
La cuenca Amazónica concentra la mayor superficie hídrica del país en cuencas de nivel 1. En 1985, la cobertura de cuerpos de agua era de 1.140.866 (ha), con un máximo relativo en 1986 (1.145.745 ha). A partir de entonces, se observa una disminución progresiva, con altibajos interanuales. En 2023, la superficie hídrica fue de 791.308 (ha), lo que representa una pérdida de 349.558 (ha) netas, equivalente a una reducción del 30,64% respecto a 1985. Durante el periodo analizado, se transformaron 532.237 (ha) de cuerpos de agua en áreas sin agua, mientras que 182.679 (ha) fueron recuperadas como agua superficial.

La mayor parte de esta pérdida neta –aproximadamente el 85%– se concentra en tres subcuencas: Mamoré (-144.091 ha), Río Guaporé (-104.709 ha) e Itonamas (-49.714 ha), lo que sugiere una fuerte presión sobre los sistemas fluviales y humedales del norte amazónico. Estos resultados reflejan transformaciones importantes en regiones donde los cuerpos de agua tienen un papel central en la dinámica ecológica y social.

La cuenca lacustre del Altiplano, caracterizada por sistemas sin salida al mar, ha experimentado una de las reducciones más severas de superficie hídrica en el país. En 1985, la cobertura de cuerpos de agua alcanzaba 816.255 (ha), con un máximo de 994.909 (ha) en 1987. Desde entonces, la tendencia ha sido marcadamente descendente. Para 2023, la superficie hídrica se redujo a 486.782 (ha), con una pérdida neta de 329.473 (ha), equivalente a una disminución del 40,36% respecto a 1985.

Durante este periodo, se transformaron 343.526 (ha) en áreas sin agua, mientras que solo 14.053 (ha) fueron recuperadas. El 86% de esta pérdida se concentra en las subcuencas del Desaguadero-Poopó (-286.097 ha) y Titicaca (-40.701 ha), que forman parte del complejo hídrico más importante del Altiplano. La subcuenca de Uyuni, aunque con menor superficie, también muestra una pérdida neta (-2.675 ha), pese a una ganancia parcial en algunos periodos.

Gráfico 2
Bolivia: Cambios en cuerpos de agua superficiales por departamento (1985-2023)
(en hectáreas)



Fuente: Elaboración propia a partir de MapBiomás Bolivia - Colección 2.0: Agua (2024). <https://plataforma.bolivia.mapbiomas.org/agua>

La cuenca del Plata, ubicada en el sudeste del país, ha registrado la mayor pérdida porcentual de cuerpos de agua entre las grandes regiones hidrográficas bolivianas. En 1985, la superficie hídrica era de 243.318 (ha), con fluctuaciones importantes en los primeros años, incluyendo un pico en 1988

con 306.073 (ha). A partir de la década de 1990, se observa una reducción sostenida, alcanzando 54.495 (ha) en 2023, el valor más bajo del período. La pérdida neta acumulada asciende a 188.823 (ha), lo que equivale a una reducción del 77,6% en la cobertura de cuerpos de agua desde 1985.

Gráfico 3
Mapa: Macrocuencas en Bolivia, en un contexto sudamericano



Fuente: MMAyA, 2024.

BOX 2: Gestión territorial del agua: Niveles y unidades hidrográficas en Bolivia

En Bolivia, la gestión de los recursos hídricos se estructura bajo un enfoque territorial multiescalar, formalizado en el Plan Plurinacional de Recursos Hídricos (PPRH) 2021-2025, que organiza las unidades hidrográficas en cuatro niveles jerárquicos, de acuerdo a su función en el sistema nacional de gestión y su escala territorial:

- **Unidades Hidrográficas de Gestión Transfronteriza (UHGT):** comprenden las tres macrocuencas que articulan la dinámica hidrológica nacional: Amazónica, Endorreica y de la Plata. Estas unidades se constituyen en espacios de articulación internacional y nacional, dada su condición de cuencas compartidas y su incidencia estratégica en zonas fronterizas.
- **Unidades Hidrográficas de Información (UHI):** corresponden a subdivisiones técnicas utilizadas para la recopilación, procesamiento y análisis de información hídrica, así como para la planificación sectorial de uso del agua y control de impactos ambientales. Estas unidades constituyen la base operativa del Sistema Nacional de Información sobre Recursos Hídricos.
- **Unidades Hidrográficas de Gestión (UHG):** delimitan áreas prioritarias para la planificación y gobernanza de recursos hídricos mediante la constitución de Plataformas Interinstitucionales de Gestión de Cuenca y la participación de Unidades Gestoras de Cuenca. Estas unidades permiten diseñar acciones de gestión integrada y multisectorial adaptadas a contextos locales.
- **Unidades Hidrográficas Operativas (UHO):** corresponden a espacios de planificación y control a nivel municipal o intermunicipal, facilitando la articulación de proyectos de gestión hídrica, conservación y saneamiento, bajo una lógica territorial descentralizada.

Este sistema permite articular políticas de gestión desde el nivel macro hasta el local, diferenciadas según las condiciones físicas, ambientales y socioeconómicas de cada territorio.

En total, se transformaron 206.000 (ha) en áreas sin agua, mientras que solo 17.177 (ha) fueron recuperadas como cuerpos de agua. Casi el 90% de esta pérdida se concentra en dos subcuencas: Otuquis (-85,712 ha) y Pantanal (-82,803 ha), ambas ubicadas en la frontera con Brasil y Paraguay (ver Gráfico 4).

1.2. Cambios en la superficie hídrica superficial en biomas

Los biomas representan unidades ecológicas amplias, definidas por condiciones climáticas, fisiográficas y tipos de vegetación predominante. En el caso boliviano, esta clasificación permite agrupar regiones como la Amazonía, los Andes, el Pantanal, el Chaco, los Valles interandinos, el bosque Chiquitano y el Tucumano-boliviano, entre otros. Analizar la superficie hídrica desde la perspectiva de los biomas permite identificar patrones diferenciados de transformación, según las características ecológicas y las presiones antrópicas específicas de cada zona.

Entre estos biomas, los Andes registran la mayor pérdida neta de cuerpos de agua. En 1985, la superficie hídrica alcanzaba 831.575 (ha), con un máximo de 1.044.605 (ha) en 2001. Desde entonces, la tendencia fue descendente, registrando su mínimo en 2016 con 497.656 (ha) y cerrando 2023 con 505.068 (ha).

La pérdida neta acumulada es de 326.508 (ha), lo que representa una disminución del

45,2% respecto a 1985. Le sigue la Amazonía, que inició con 1.049.203 (ha) en 1985 y alcanzó su máximo en 1992 con 1.255.960 (ha). En 2023, se registró su valor más bajo con 743.292 (ha), confirmando una pérdida neta de 305.911 (ha) (-29.2%), a pesar de algunas recuperaciones intermedias.

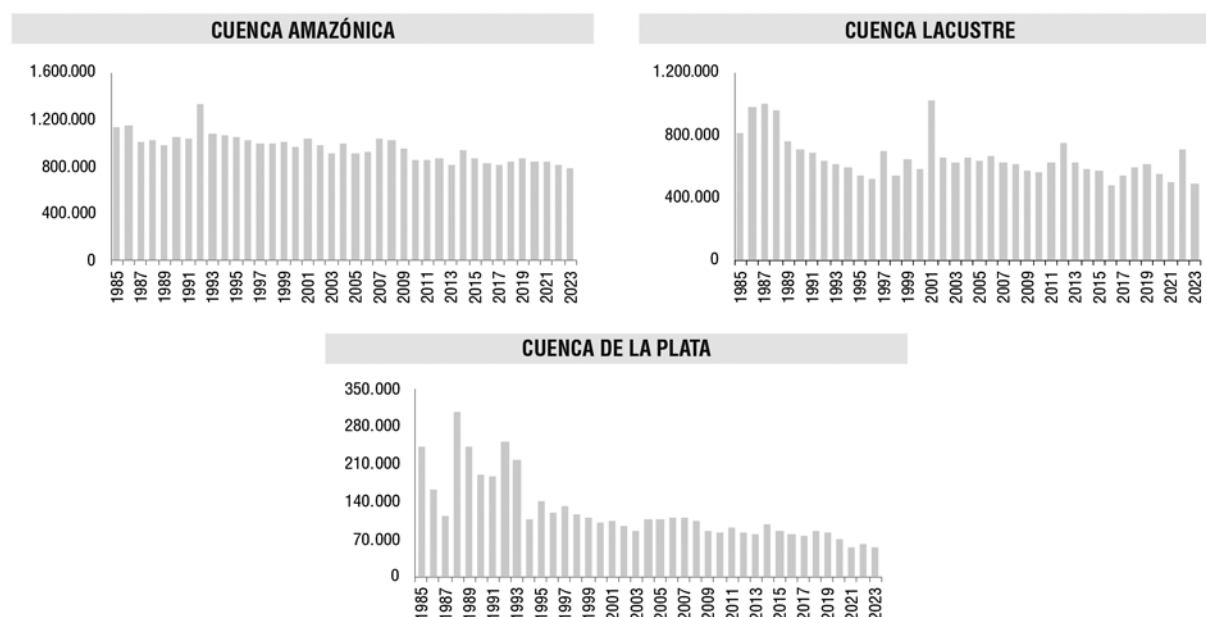
En el Pantanal, la reducción fue aún más pronunciada en términos relativos. La cobertura hídrica bajó de 215.603 (ha) en 1985 a sólo 27.811 (ha) en 2023, lo que implica una pérdida del 87,1%, la más alta entre todos los biomas del país. Esta transformación afecta zonas clave en la frontera sudeste.

El bioma Chiquitano también muestra una disminución considerable: de 58.064 (ha) en 1985 a 23.005 (ha) en 2023, con una pérdida neta de 35.059 (ha), equivalente al 60,4%. Su punto más bajo se alcanzó en 2022, con apenas 18.357 (ha). En el Chaco, la superficie hídrica pasó de 30.221 (ha) en 1985 a 19.716 en 2023, lo que representa una disminución del 34,8%. Aunque registró su mayor extensión en 2005, con 40.168 (ha), desde entonces ha seguido una trayectoria descendente.

En los valles interandinos, la cobertura se redujo de 5.429 (ha) en 1985 a 4.332 (ha) en 2023, con un mínimo de 3.534 (ha) en 2021. La pérdida neta fue de 1.097 (ha), correspondiente al 20,2%.

Finalmente, el único bioma que presenta una ganancia neta es el Tucumano-boliviano, que aumentó de 10.344 (ha) en 1985 a 14.243

Gráfico 4
Bolivia: Cambios en cuerpos de agua superficiales en cuencas hidrográficas, nivel 1 (1985-2023)
(en hectáreas)



Fuente: Elaboración propia a partir de MapBiomas Bolivia – Colección 2.0: Agua (2024). <https://plataforma.bolivia.mapbiomas.org/agua>

(ha) en 2023, con una ganancia neta de 3.899 (ha) (+38,1%). Este comportamiento contrasta con la tendencia nacional, mostrando que en ciertos contextos ecológicos aún se observan procesos de recuperación o expansión de cuerpos de agua superficiales (ver Gráfico 5).

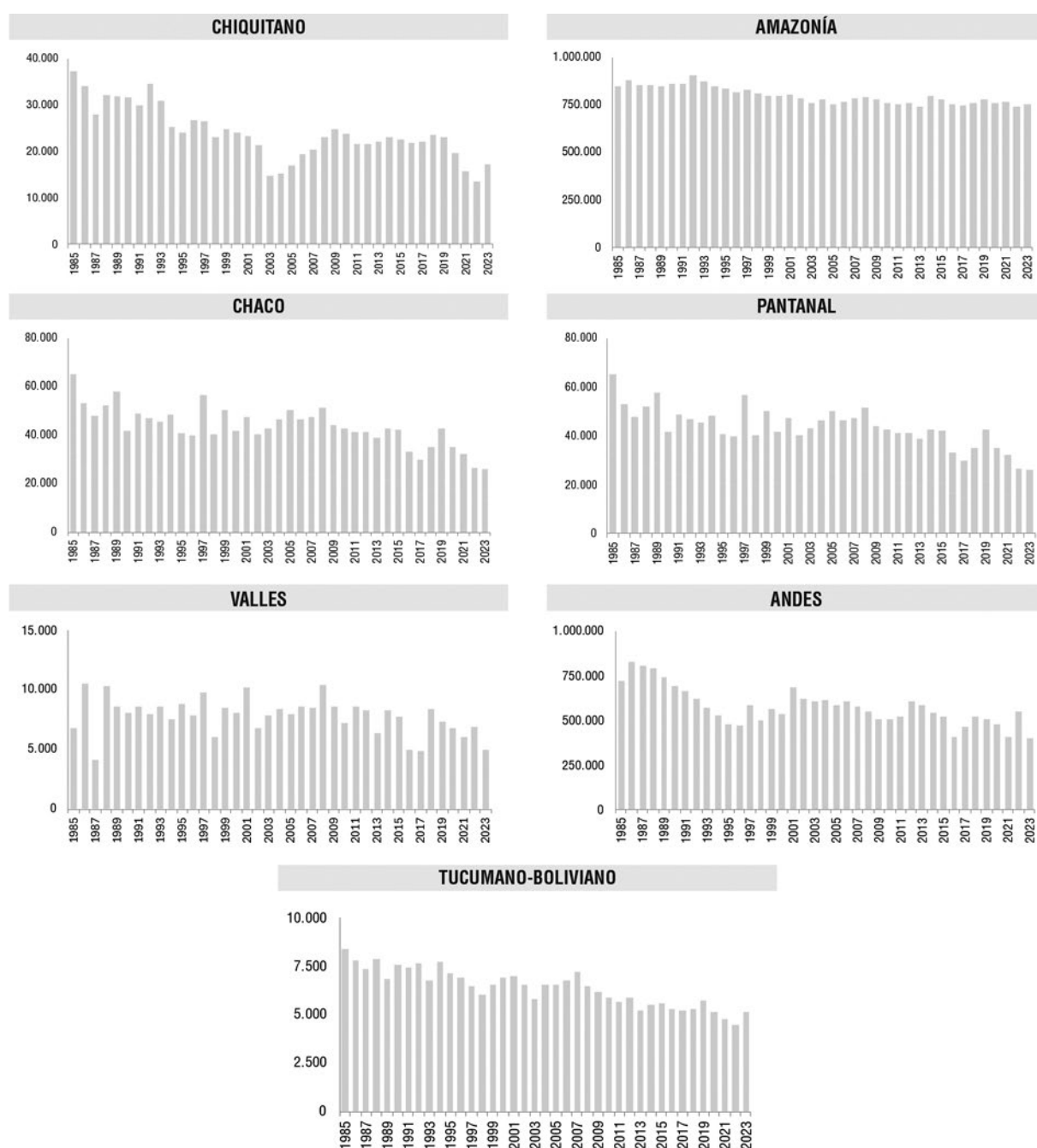
I.3. Cambios en la superficie hídrica en sitios Ramsar

Los sitios Ramsar en Bolivia, conformados principalmente por humedales, sabanas y sistemas

fluviales, representan ecosistemas clave para la biodiversidad, la regulación hídrica y el almacenamiento de carbono. Entre 1985 y 2023, casi todos han experimentado reducciones sustanciales en su superficie de agua, aunque con magnitudes variables según su ubicación y dinámica ecológica.

En el departamento de Santa Cruz, el caso más extremo corresponde a la Laguna Concepción, ubicada en el bosque seco Chiquitano. Entre 1985 y 2023, este sitio perdió el 89,63% de su superficie hídrica, pasando de 7.203 (ha) a

Gráfico 5
Bolivia: Cambios en cuerpos de agua superficiales en biomas (1985-2023)
(en hectáreas)



Fuente: Elaboración propia a partir de MapBiomos Bolivia - Colección 2.0: Agua (2024). <https://plataforma.bolivia.mapbiomas.org/agua>

apenas 746 (ha). Según Navia (2022), el colapso de la laguna responde a la deforestación masiva, el desvío de afluentes para cultivos agrícolas y la pérdida de conectividad hídrica. Complementando este análisis, los datos de este informe muestran que la zona también sufrió una deforestación del 30,17% y una pérdida del 70,10% de sus ecosistemas naturales no forestales. Estos resultados se presentan en mayor detalle en las secciones posteriores dedicadas a Bosques y Ecosistemas Naturales No Forestales.

Siempre en Santa Cruz, el Pantanal boliviano, ubicado en la región sudoriental, registró una pérdida del 87,04% de su superficie de agua, reduciendo su cobertura de 214.664 a apenas 27.819 (ha). Más al sur, los Bañados del Izozog y el Río Parapetí, en transición hacia el Chaco boliviano, también mostraron un deterioro importante, con una pérdida del 50,69% de su superficie hídrica. Estos humedales estacionales cumplen un rol crucial en la conectividad ecológica entre el Pantanal y los ecosistemas chaqueños.

En Beni, dentro de la Amazonía boliviana, varios sitios Ramsar han sufrido pérdidas relevantes. El Río Blanco, un extenso humedal de tierras bajas, perdió el 63,56% de su superficie hídrica entre 1985 y 2023. El Río Matos, también en el Beni, registró una reducción del 35,22%, mientras que el Río Yata, uno de los principales corredores de humedales amazónicos, perdió el 22,55% de su superficie de agua. Además, el Palmar de las Islas y Salinas de San José, un pequeño sistema de humedales en la transición amazónica, experimentó una reducción del 30,40%, aunque en valores absolutos su superficie es mucho menor.

En el Altiplano, en la región de los Andes, el complejo lacustre de los Lagos Poopó y Uru Uru (Oruro) registró una pérdida del 56,14%, reflejo de los impactos combinados del cambio climático, la presión minera y la alteración de los flujos hídricos. El Lago Titicaca (La Paz) mostró una disminución proporcionalmente menor (10,56%), pero en términos absolutos perdió más de 36.000 (ha) de superficie hídrica, afectando principalmente las zonas sur y la conexión con el río Desaguadero. En el extremo sur del Altiplano, el sitio Los López (Potosí) sufrió una pérdida más moderada (13,65%), aunque relevante para la dinámica de humedales altoandinos.

Finalmente, en Tarija, la Cuenca de Tajzara, un humedal altoandino clave para la avifauna,

registró una pérdida del 39,41% de su superficie hídrica, pasando de 1.409 a 854 (ha). El Gráfico 6 muestra la evolución de la superficie de agua en los principales sitios Ramsar de Bolivia, reflejando tanto la magnitud absoluta como el impacto proporcional de las pérdidas en estos ecosistemas estratégicos (ver Gráfico 6).

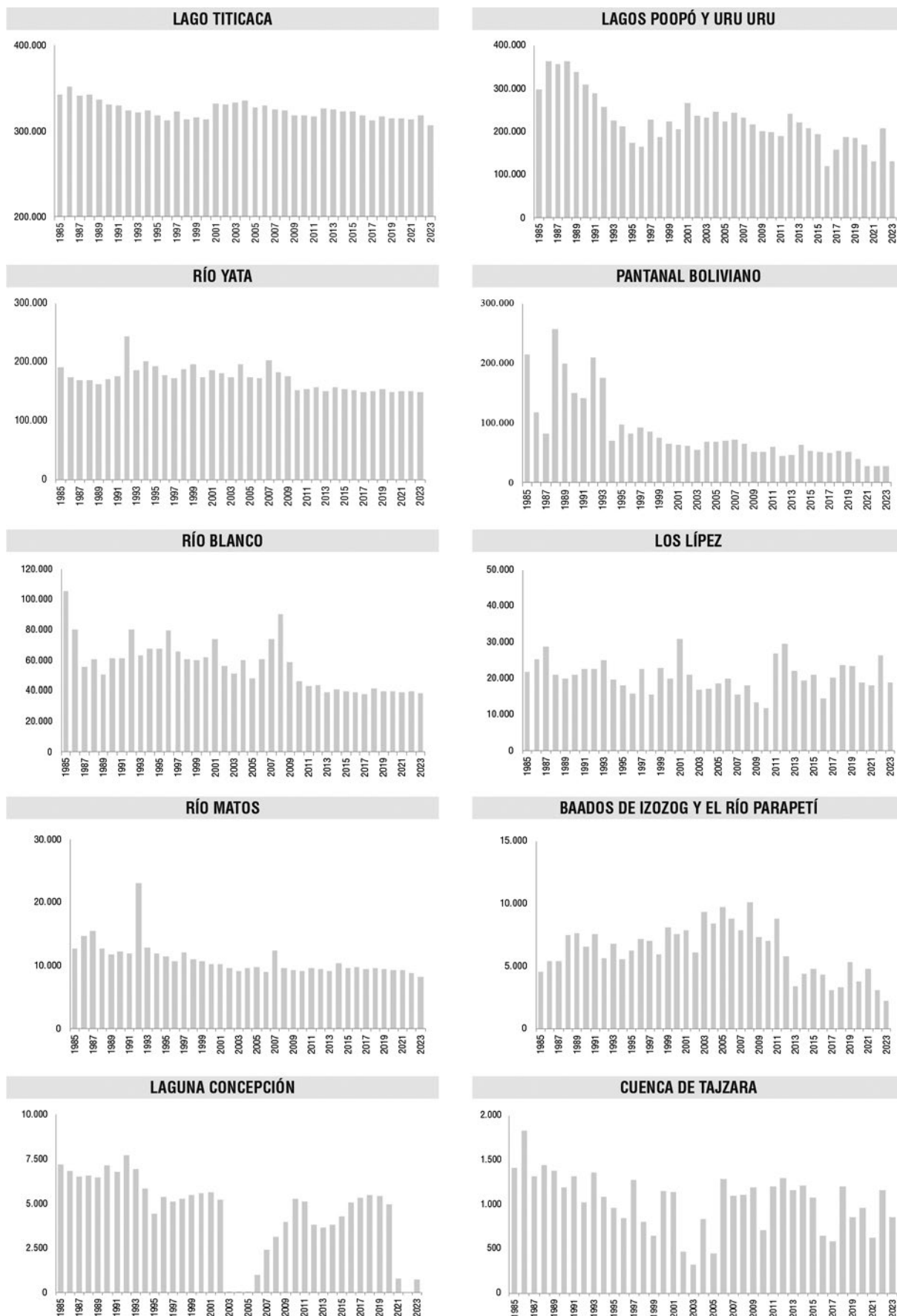
II. Cambios en la superficie de glaciares de montaña

Además de los cambios observados en los cuerpos de agua superficiales, otro componente fundamental de los recursos hídricos de Bolivia ha sufrido cambios significativos: los glaciares andinos. A continuación, se presenta el análisis de las variaciones en la superficie glaciar entre 1985 y 2023, considerando su papel crítico en la regulación del ciclo hídrico y su importancia estratégica para las regiones altoandinas.

En Bolivia, tres departamentos albergan glaciares: Potosí, La Paz y Oruro. Conocer los indicadores de cambio en estas regiones representa un insumo clave para enfrentar los efectos del cambio climático en la región andina. Según datos recientes del Proyecto MapBiomias Bolivia – Colección 2.0, el país ha perdido 36.247 (ha) de cobertura glaciar entre 1985 y 2023, lo que equivale al 56,7% de su superficie histórica. Esta cifra adquiere mayor relevancia al analizar su distribución territorial: mientras que el departamento de La Paz –que concentraba el 87% de los glaciares nacionales– ha perdido 29.886 (ha) (54% de su total), los casos de Oruro (75,5%) y Potosí (82,5%) resultan aún más críticos por su menor capacidad de adaptación hídrica (ver Gráfico 7).

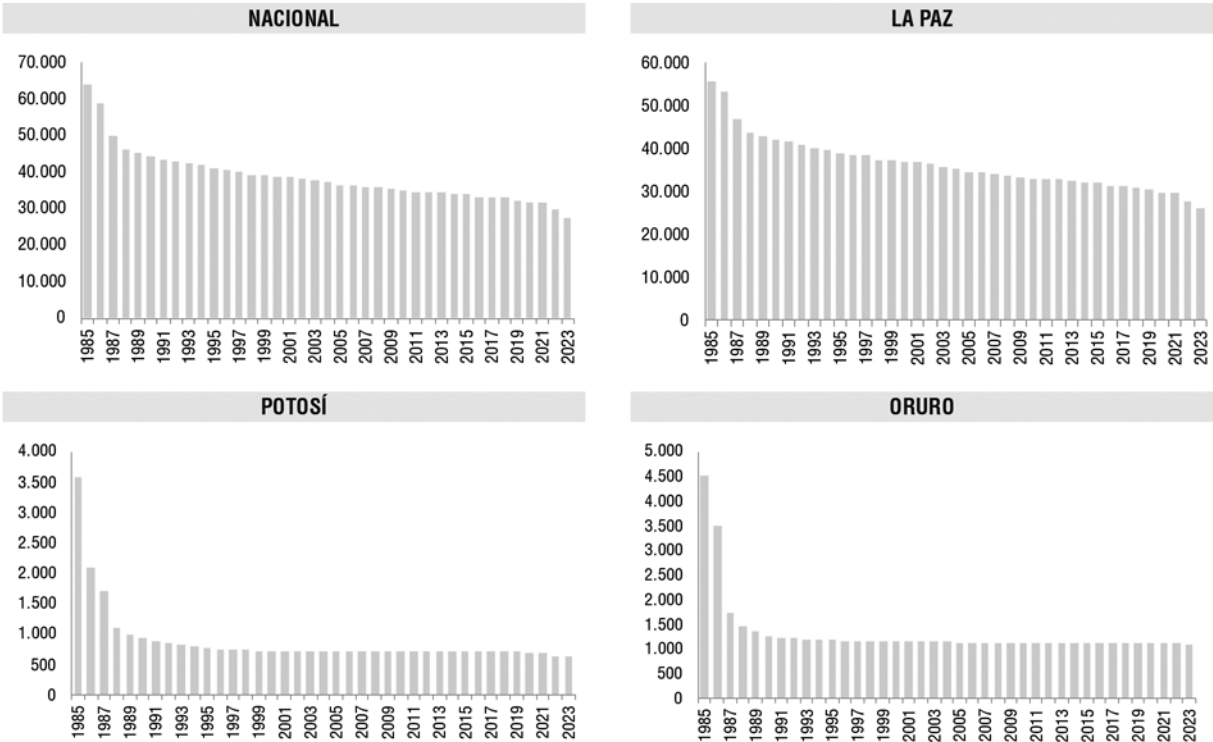
Los datos coinciden con las proyecciones del Atlas de Glaciares y Aguas Andinos (UNESCO, 2018), que ya advertía sobre la vulnerabilidad particular de Bolivia frente al retroceso glaciar. Según el documento, diversos estudios señalan que los glaciares bolivianos se encuentran en dos grandes sistemas montañosos: la Cordillera Occidental y la Cordillera Oriental. Esta última se subdivide en cuatro cordilleras menores: Apolobamba, Real, Tres Cruces y Nevado Santa Vera Cruz. La mayor concentración de glaciares se ubica en la Cordillera Oriental, donde se hallan calotas glaciares, glaciares de valle y glaciares de montaña, mientras que en la Cordillera Occidental, los glaciares están

Gráfico 6
Bolivia: Cambios en cuerpos de agua superficiales en sitios Ramsar (1985-2023)
 (en hectáreas)



Fuente: Elaboración propia a partir de MapBiomias Bolivia - Colección 2.0: Agua (2024). <https://plataforma.bolivia.mapbiomas.org/agua>

Gráfico 7
Bolivia: Pérdida de extensión superficial de glaciares (1985-2023)
(en hectáreas)



Fuente: Elaboración propia a partir de MapBiomias Bolivia – Colección 2.0: Agua (2024). <https://plataforma.bolivia.mapbiomas.org/agua>
Nota: Se toma en cuenta la extensión superficial y no el volumen.

restringidos al Nevado Sajama y los volcanes circundantes. Debido a las escasas precipitaciones, en la parte meridional del país no existen glaciares (Messerli *et al.*, 1993). Mientras que en 2018 se estimaba que “los glaciares pequeños (<0.5 km²) desaparecerían en las próximas décadas”, los datos de 2023 muestran que este proceso ya está avanzado en Oruro y Potosí, donde las pérdidas superan el 75%.

El retroceso de los glaciares ha sido acelerado a lo largo del siglo XX, especialmente desde la década de 1980 (Jomelli *et al.*, 2009, 2011; Soruco *et al.*, 2009). En particular, los glaciares del monte Charquini, en la Cordillera Real, han perdido entre el 65% y el 78% de su superficie, con una velocidad de retroceso que se ha multiplicado por cuatro en las últimas décadas. El informe destaca un caso emblemático como el glaciar Chacaltaya, que casi desapareció completamente en 2009 después de haber perdido el 93% de su superficie en seis décadas.

Esta tendencia se ha mantenido constante, como lo demuestran los datos de Mapbiomas 2.0 con hallazgos en la Cordillera Apolobamba, ubicada en el municipio de Pelechuco (La Paz), donde se ha registrado una pérdida del 51% de la cobertura glaciar desde 1985, siendo una de

las pérdidas acumuladas más significativas para el 2023. No obstante, este fenómeno no se limita a un solo caso: afecta a decenas de municipios con hielos permanentes, muchos de los cuales presentan retrocesos aún más intensos en términos relativos.

Más allá de su valor paisajístico, los glaciares cumplen un papel fundamental en la economía local particularmente en agricultura, turismo y sostienen ecosistemas frágiles como bofedales, pastos nativos y cauces fluviales. También desempeñan un rol clave en la regulación del microclima, ayudando a conservar la humedad y estabilizar las temperaturas en zonas altoandinas. En este contexto, la Tabla 1 presenta los diez municipios bolivianos con mayor pérdida acumulada de cobertura glaciar entre 1985 y 2023. Los datos muestran retrocesos significativos en superficie absoluta y en proporción respecto al área inicial, revelando patrones de cambio tanto regionales como locales.

El departamento de La Paz emerge como el más afectado por el retroceso de los glaciares, concentrando ocho de los diez municipios con mayores pérdidas acumuladas entre 1985 y 2023. Municipios como Sorata y Guanay registran reducciones significativas más de 5.000 y 3.500

(ha) respectivamente, zonas que es importante destacar existe actividad minera en zonas de la zona oriental, donde factores como la pendiente pronunciada, la radiación solar y el incremento de temperatura media también tuvieron impacto en el acelerado el deshielo.

Tabla 1
Los 10 municipios con mayor pérdida de cobertura glaciar (1985-2023)

Municipio	Departamento	Superficie glaciar en 1985 (ha)	Pérdida acumulada (ha)	Porcentaje de pérdida (%)
Pelechuco	La Paz	16.059	-8.201,9	51,1
Sorata	La Paz	13.224	-5.134,7	38,8
Guanay	La Paz	7.658	-3.546,9	46,3
Quime	La Paz	3.921	-2.168,7	55,3
Batallas	La Paz	3.224	-2.234,2	69,3
Nuestra Señora de La Paz	La Paz	2.969	-2.321,8	78,2
Curahuara de Carangas	Oruro	2.456	-1.826,4	74,3
San Pablo de Lipez	Potosí	2.051	-1.781,9	86,9
Palca	La Paz	2.016	-1.232,5	61,1
Irupana	La Paz	1.984	-1.609,6	81,1

Fuente: Elaboración propia a partir de MapBiomias Bolivia - Colección 2.0: Agua (2024). <https://plataforma.bolivia.mapbiomas.org/agua>

Nota: Se toma en cuenta la extensión superficial y no el volumen.

Igualmente, los municipios de La Paz, Batallas y Quime muestran pérdidas que superan las 2.000 (ha), reflejando no sólo la magnitud del fenómeno, sino también su proximidad a zonas densamente pobladas con alta dependencia hídrica. Estos casos ilustran cómo la pérdida glaciar no es solo una cuestión ecológica, sino una amenaza directa a la seguridad hídrica regional.

Aunque en otra región el municipio de Curahuara de Carangas (Oruro), dentro del Parque Nacional Sajama, representa un caso emblemático de retroceso en áreas protegidas, con impactos potenciales sobre el turismo y la biodiversidad. En la misma región también encontramos el municipio San Pablo de Lipez (Potosí), aunque presenta una menor superficie de glaciares inicial, muestra una de las tasas proporcionales más elevadas de pérdida, lo que evidencia la vulnerabilidad de los ecosistemas del Altiplano sur frente al calentamiento global.

Finalmente, Irupana y Yanacachi, en los Yungas paceños, cierran el listado con pérdidas de más de 1.200 (ha) cada uno. En estos municipios, el retroceso glaciar compromete directamente el abastecimiento de agua para riego y consumo humano, al perder cifras de gran escala

como Irupana, subrayando el carácter crítico de este fenómeno para la resiliencia climática y el bienestar rural.

El informe *El impacto del cambio climático en la biodiversidad* (PNUD Bolivia, 2013) expone que, en las últimas décadas, la temperatura en la cordillera tropical andina ha crecido de 0,10 °C a 0,11 °C por década desde 1939, acelerándose a 0,32-0,34 °C por década en los últimos 25 años, y proyecta un aumento de 1 °C a 2 °C hacia 2030, lo cual anticipa alteraciones en los ciclos hidrológicos y una reducción de la disponibilidad de agua. Por su parte, el *Primer Informe Bienal de Transparencia del Estado Plurinacional de Bolivia* (2024), utilizando datos de WorldClim, presenta proyecciones de temperatura hacia el año 2100 que no resultan favorables. Se estima que zonas estratégicas como el norte del departamento de La Paz donde se encuentran importantes glaciares podrían registrar temperaturas superiores a los 28 °C, lo cual tendría efectos críticos sobre los ecosistemas de montaña y la seguridad hídrica (ver Gráfico 8).

Por su parte, el Atlas de glaciares enfatiza que Bolivia enfrenta una “paradoja glaciar”: mientras el deshielo temporalmente incrementa la disponibilidad hídrica, el país ya alcanzó el *peak water* (pico hídrico) en muchas cuencas. Esto implica que, como advierten Schoolmeester *et al.* (2018), “la disminución irreversible de los caudales en épocas secas podría reducir el suministro de agua en La Paz hasta un 24%”. Tal proyección es alarmante para una metrópolis donde, según el documento, los glaciares son fuente en el Altiplano, especialmente en La Paz del 61% del agua en años normales y el 85% en sequías, cifras que explican la crisis durante eventos como la sequía de 2016-2017.

La mengua glaciar incide directamente en actividades económicas clave. Al disminuir el caudal de fuentes perennes, se compromete el abastecimiento urbano y el riego agrícola. Comunidades agrícolas que dependen del agua de deshielo reportan sequías prolongadas y competencias crecientes por el recurso hídrico. Además, el propio sector minero –que ha impulsado deforestación y emisiones– queda atrapado en una paradoja: la actividad minera en nevados contamina y acelera el cambio climático, al tiempo que pierde resiliencia ante la crisis hídrica. Investigaciones sobre el Illimani y el Illampu muestran que concesiones mineras llegan hasta la base de los glaciares, provocando contaminación del agua con metales pesados y reduciendo el

agua disponible para la agricultura. En Palca (La Paz), por ejemplo, los comunarios alertan que la minería cercana al glaciar Mururata contamina las aguas que riegan sus cultivos, poniendo en riesgo la producción agrícola local (Mongabay Latam, 2017; Pressenza, 2024).

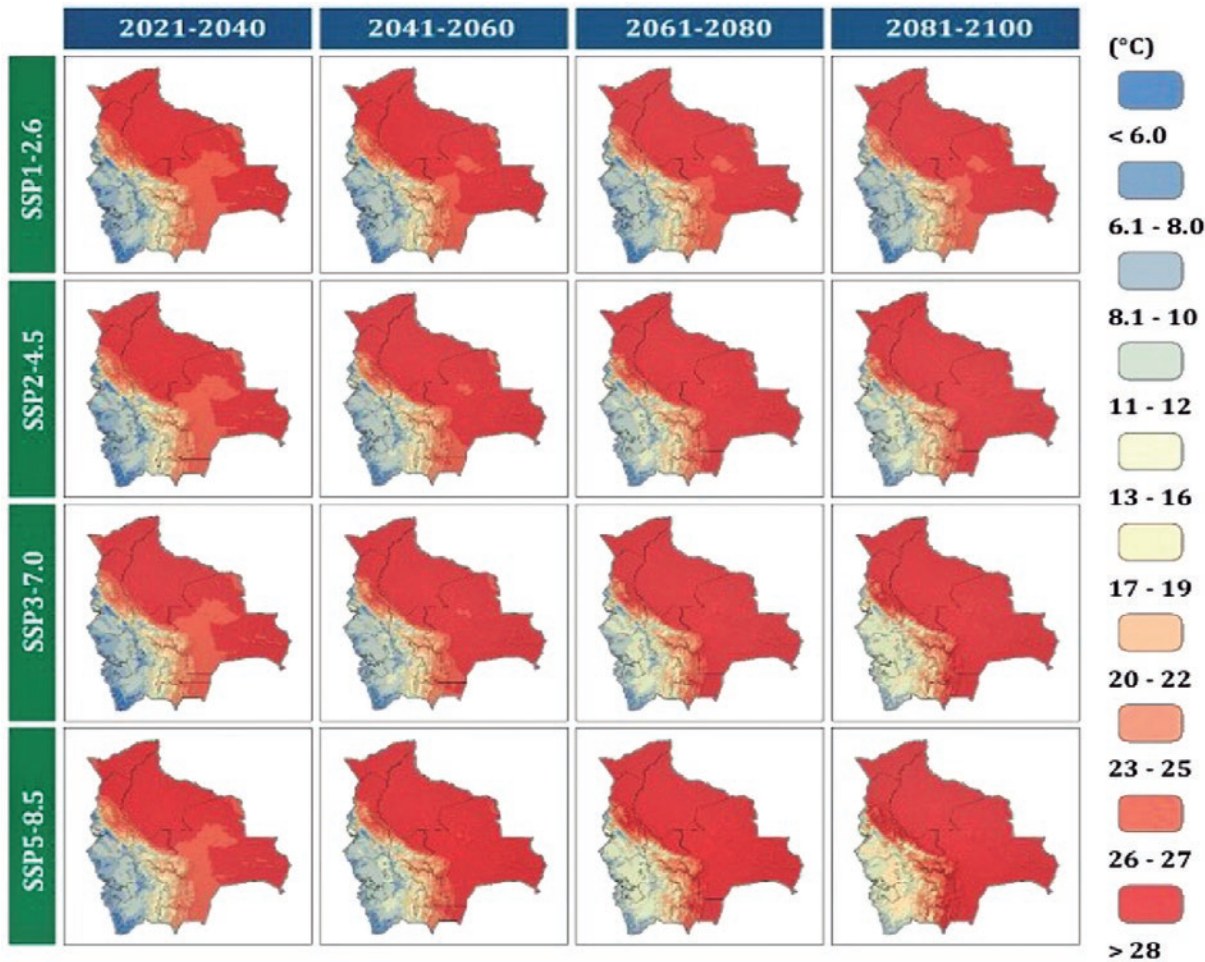
El retroceso de los glaciares en Bolivia representa uno de los procesos más alarmantes del cambio climático en la región andina. La pérdida del 56,7 % de la superficie glaciar entre 1985 y 2023 no solo disminuye el almacenamiento natural de agua en estado sólido, sino que también altera profundamente la disponibilidad de agua durante épocas secas. Esta situación afecta de manera directa a las comunidades altoandinas, los ecosistemas frágiles como bofedales y páramos, y sectores productivos que dependen del caudal constante de los ríos de montaña. La aparición de lagunas glaciares inestables y el riesgo creciente de desastres naturales como rebalses o aludes acentúan esta vulnerabilidad. Además,

la presencia de actividades extractivas en zonas de cabecera de cuenca, como en el Illimani o el Mururata, no sólo acelera el deshielo por efecto del cambio de uso de suelo y las emisiones, sino que genera contaminación por metales pesados que compromete la seguridad alimentaria y la salud comunitaria. Frente a este escenario, es importante considerar medidas que cubran esta nueva urgencia con los datos actuales.

Conclusiones y discusiones

Entre 1985 y 2023, Bolivia ha experimentado una contracción generalizada y sostenida de sus recursos hídricos superficiales y glaciares, resultado de la interacción de factores climáticos, antropogénicos y estructurales. El análisis intertemporal de MapBiomas Bolivia revela una pérdida neta del 39,4 % en la superficie de cuerpos de agua superficial a nivel nacional –equivalente a más

Gráfico 8
Bolivia: Proyecciones futuras de temperatura media anual, bajo distintos escenarios de proyección climática (2021-2100)



Fuente: Primer Informe Bial de Transparencia del Estado Plurinacional de Bolivia (2024), con base en información de WorldClim.
Nota: SSP corresponde, por sus siglas en inglés, a *Shared Socioeconomic Pathways*, escenarios de proyección climática.

de 867 mil hectáreas—, mientras que los glaciares andinos han retrocedido un 56,7 % en el mismo periodo, constituyendo una de las transformaciones más aceleradas del paisaje boliviano.

Esta doble crisis hídrica ha afectado de manera diferenciada a macrocuencas, biomas y regiones prioritarias como los sitios Ramsar, comprometiendo funciones ecológicas estratégicas, como la regulación de flujos, el almacenamiento de agua y el sustento de la biodiversidad, así como la seguridad hídrica de comunidades rurales y urbanas. Las pérdidas absolutas más elevadas se registraron en Oruro, Beni y La Paz, mientras que en términos proporcionales sobresalen el Pantanal (-87,1%), el bioma Chiquitano (-60,4%) y los Andes (-45,2%). Este deterioro responde a presiones múltiples: deforestación, cambio de uso de suelo, expansión agropecuaria y extractiva, minería aurífera, desvío de cauces y drenajes agrícolas, junto con el cambio climático que intensifica la variabilidad hidrológica y la recurrencia de sequías.

Casos emblemáticos como el Lago Poopó, la Laguna Concepción, que perdió el 89,6 % de su superficie hídrica, o el Pantanal boliviano, evidencian cómo la débil fiscalización ambiental y la ausencia de políticas efectivas han permitido que intereses extractivos precipitan la pérdida funcional de ecosistemas estratégicos. Simultáneamente, el retroceso glaciar en la Cordillera Real, Apolobamba y Sajama ha reducido el aporte de agua en época seca, agravando la escasez estacional en cuencas altoandinas y afectando directamente al abastecimiento urbano, la agricultura de altura, los sistemas de riego y los bofedales.

La evidencia demuestra que esta degradación hídrica no es aislada ni homogénea: se manifiesta con especial intensidad en biomas de tierras bajas como el Chaco, el Chiquitano y el Pantanal —donde la pérdida de superficie hídrica supera el 70%—, y en cuencas altoandinas altamente dependientes del deshielo glaciar. Estos procesos no solo reducen la cantidad y calidad del agua disponible, sino que alteran los ciclos hidrológicos, fragmentan la conectividad ecológica y ponen en riesgo los medios de vida de comunidades rurales, urbanas y de montaña.

Estos procesos impactan no solo en la cantidad y calidad del agua disponible, sino también en la salud de ecosistemas vitales y en la vida de comunidades urbanas y rurales, que dependen directamente de estos recursos. Frente a estos desafíos, es necesario comprender con claridad la situación actual y la interconexión de estos factores para poder avanzar hacia una gestión

hídrica más sostenible, equitativa y adaptada a nuestra realidad.

A través de conocer a fondo la coyuntura de nuestros recursos hídricos, se abre la alternativa de repensar y diseñar estrategias que impulsen la restauración y conservación de ecosistemas clave, como humedales, bofedales, cabeceras de cuenca y glaciares. Solo así podremos construir soluciones que respondan a la diversidad social y ambiental del país, y que permitan garantizar el acceso al agua para las generaciones presentes y futuras. Preguntándonos, ¿Qué compromisos deben asumir el Estado y la sociedad civil para revertir la crisis hídrica sin sacrificar la integridad ecológica ni el derecho al agua?

Referencias Bibliográficas

- Andersen, L. E., Muñoz Quisberth, A., Choque Sunagua, S., Quispe Gemio, G., Malky, A., & Torrico, J. C. (2023). *Deforestación y áreas protegidas en Bolivia*. SDSN Bolivia.
- Jomelli, V., Khodri, M., Favier, V., Rabatel, A., & Wagnon, P. (2011). Climate forcing of glacier retreat in the tropical Andes during the late 20th century. *Journal of Geophysical Research: Atmospheres*, 116 (D10). <https://doi.org/10.1029/2010JD014728>
- Jomelli, V., Rabatel, A., Francou, B., Vuille, M., Grancher, D., & Hoffmann, G. (2009). Fluctuaciones glaciales en los Andes tropicales desde mediados del siglo XX. *The Cryosphere*, 3 (3), 345-357. <https://doi.org/10.5194/tc-3-345-2009>
- MapBiomas. (2024). *Proyecto MapBiomas Bolivia – Colección 2.0: Mapeo anual de cobertura y uso del suelo*. <https://mapbiomas.org>
- Messerli, B., Grosjean, M., & Vuille, M. (1993). *Clima y glaciares en los Andes de Bolivia*. Instituto de Geografía, Universidad de Berna.
- Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA). (2014). *Estrategia Nacional de Humedales de Bolivia 2014–2020*. Ministerio de Medio Ambiente y Agua.
- Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA). (2016). *Diagnóstico hídrico nacional 2016*. Ministerio de Medio Ambiente y Agua.
- Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA). (2024). *Balance Hídrico de Bolivia: 1980 – 2020*. La Paz-Bolivia.
- Mongabay Latam. (2017, enero 9). Glaciares de Bolivia amenazados por la minería. <https://shorturl.at/2okJp>

- Navia, R. (2022). El planeta ha perdido a la Laguna Concepción. *Revista Nómadas*. <https://revistanomadas.com/el-planeta-ha-perdido-a-la-laguna-concepcion/>
- Nina Vargas, M., Flores Quisbert, R., Quezada Lambertin, C. (2023). Estimación del indicador 6.6.1: Proporción de cuencas hidrográficas de municipios y territorios indígenas de Bolivia que experimentan grandes cambios en la extensión de sus aguas superficiales (II-SEC-UCB Documento de Trabajo 202302). La Paz, Bolivia: Instituto de Investigaciones Socio-Económicas. Disponible en: <https://iisec.ucb.edu.bo/publicaciones-documentos-de-trabajo-iisec-bolivia>
- Pekel, J. F., Cottam, A., Gorelick, N., & Belward, A. S. (2016). High-resolution mapping of global surface water and its long-term changes. *Nature*, 540 (7633), 418-422. <https://doi.org/10.1038/nature20584>
- Pressenza. (2024, agosto 8). Las grandes pérdidas de Bolivia: bosque, agua y glaciares. <https://url-shortener.me/4SEF>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2013 Avances en el conocimiento El impacto del cambio climático en la biodiversidad-Bolivia. Compilación y redacción Jocelijn Carmen – Thera François; Equipo Proyecto BOL/60130, PNUD-Bolivia. Recuperado de <https://shorturl.at/QQI8e>
- Primer Informe Bienal de Transparencia del Estado Plurinacional de Bolivia. (2024). *Informe de actualización bienal ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Ministerio de Medio Ambiente y Agua.
- RAISG (Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada). (2020). *Amazonía bajo presión*.
- Raoul, G. (2014). *Can glacial retreat lead to migration? A critical discussion of the impact of glacier shrinkage upon population mobility in the Bolivian Andes*. Population and Environment, 36(4), 480–502. <https://doi.org/10.1007/s11111-014-0226-z>
- Schoolmeester, T., Urquiza, M. A., & Hoffmann, M. (2018). *Atlas de glaciares y aguas andinos*. UNESCO – Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe.
- Soruco, A., Vincent, C., Francou, B., & Gonzalez, J.-F. (2009). Glacier decline between 1963 and 2006 in the Cordillera Real, Bolivia. *Geophysical Research Letters*, 36(3). <https://doi.org/10.1029/2008GL036238>
- UNESCO. (2018). *Atlas de glaciares y aguas andinos: Desafíos del cambio climático y sus implicaciones*. Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe.
- UNICEF. (2019). *Panorama del derecho al agua en Bolivia*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Vergara, W., Deeb, A., Valencia, A. M., Bradley, R. S., Francou, B., Zarzar, A., Grünwaldt, A., & Haeussling, S. M. (2007). Economic impacts of rapid glacier retreat in the Andes. *Eos, Transactions, American Geophysical Union*, 88(25), 261–264. <https://doi.org/10.1029/2007EO250001>

CAPÍTULO IV

Ecosistemas terrestres en transformación: deforestación, conversión y cambio en la cobertura natural de Bolivia*

*Carlos Quezada-Lambertín,¹ Armando Rodríguez-Montellano²
y Jean Paul Benavides¹*

Introducción

Bolivia es uno de los países con mayor diversidad ecológica del mundo, caracterizado por la coexistencia de ecosistemas amazónicos de tierras bajas, bosques secos interandinos, sabanas estacionales, humedales tropicales y altoandinos, matorrales, pastizales de altura y vegetación acuática en planicies inundables. Esta diversidad representa un patrimonio natural invaluable y sostiene formas de vida, prácticas culturales y economías locales en todo el país. Además, estos ecosistemas cumplen funciones fundamentales como la regulación del ciclo hidrológico, el almacenamiento de carbono, la protección de suelos, la provisión de hábitat para especies silvestres y la oferta de servicios como alimentos, agua y materiales. En el marco del análisis ambiental nacional, resulta fundamental entender cómo se transforman estos ecosistemas y qué presiones enfrentan, tanto para dimensionar los desafíos actuales como para orientar estrategias de conservación y manejo sostenible.

En este contexto, una de las formas más claras de observar estas transformaciones es a través

del cambio en la cobertura y uso del suelo. Las transiciones entre ecosistemas naturales y usos antrópicos –como la agricultura y la ganadería– reflejan los principales vectores de presión sobre el territorio. Analizar estas dinámicas permite identificar tanto patrones espaciales de pérdida y conversión, como también las trayectorias emergentes de transformación que están reconfigurando el paisaje ecológico de Bolivia.

Este capítulo analiza dos componentes clave del cambio en la cobertura terrestre natural en Bolivia entre 1985 y 2023. El primero se refiere a los bosques, entendidos como coberturas forestales naturales que han sido objeto de múltiples procesos: la pérdida de cobertura forestal total, la deforestación inducida por actividades humanas (es decir, su conversión a usos antrópicos), y la aparición de bosques secundarios, definidos como nuevas coberturas forestales que emergen sobre terrenos previamente ocupados por agricultura, pasturas u otras formas de uso humano. El segundo componente son los ecosistemas naturales no forestales, que incluyen sabanas, pastizales, humedales y matorrales, cuya transformación hacia usos agropecuarios, urbanos o

* En este capítulo se contó con la colaboración de Karla Denisse Alanoca Nina y Sabina Guzmán Erazo, asistentes de investigación del IISEC-UCB en la gestión 2025.

1 Universidad Católica Boliviana San Pablo, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas

2 Fundación Amigos de la Naturaleza (FAN)

infraestructurales ha sido significativa en diversas regiones del país.

Aunque estas coberturas responden a dinámicas ecológicas y presiones diferenciadas, su abordaje conjunto permite capturar una visión más integral del cambio de uso del suelo en Bolivia y de sus impactos ecológicos, territoriales y sociales.

I. Bosques

En las últimas décadas, los bosques de Bolivia han estado sometidos a una creciente presión por parte de actividades que impulsan la transformación acelerada del paisaje forestal, especialmente en las tierras bajas. La expansión agropecuaria mecanizada, la ganadería extensiva y diversas actividades extractivas son los principales motores de la deforestación (Müller, Pacheco & Montero, 2014; Boillat, Ceddia & Bottazzi, 2022), siendo la conversión de bosques a tierras agrícolas la causa más significativa, en particular para la producción de soya y ganadería a gran escala (Quintanilla *et al.*, 2023).

Estos procesos han estado fuertemente condicionados por políticas públicas permisivas, incentivos económicos y una débil regulación ambiental, que han facilitado el cambio de uso de suelo y promovido la expansión de la frontera productiva (Müller *et al.*, 2024). En paralelo, se ha consolidado un modelo territorial basado en la concentración de tierra y capital en manos de actores empresariales con alta capacidad técnica y financiera. Grandes ganaderos, productores menonitas y empresas agroindustriales concentran el 76% de la deforestación nacional reciente, desplazando a los pequeños productores a un papel marginal. Los colonizadores mecanizados explican el 14% de la deforestación, mientras que los pequeños productores representan apenas el 10% (Müller *et al.*, 2024). El rol del Estado ha sido determinante, al permitir desmontes en Tierras de Producción Forestal Permanente (TPFP) y otorgar títulos sobre áreas originalmente destinadas a la conservación (Andersen *et al.*, 2023). Este modelo de ocupación territorial no solo pone en riesgo la integridad de los ecosistemas forestales, sino que también compromete su capacidad para enfrentar el cambio climático y limitar los efectos socioambientales de largo plazo.

A partir de este contexto, esta sección aborda tres procesos interrelacionados que afectan a los

bosques bolivianos. Primero, se analiza la pérdida de cobertura forestal, medida como la reducción anual de superficie boscosa sin distinguir entre cambios temporales o permanentes, utilizando datos de Global Forest Watch (2001-2024). Esta información permite observar la evolución nacional de la pérdida y compararla con otros países de Sudamérica. Luego, se examina la deforestación, entendida como la conversión inducida por actividades humanas de áreas con bosque a usos no forestales. El análisis se basa en la cobertura forestal de 1985 como año base y cuantifica su transformación hasta 2023, a partir de los datos de MapBiomias Bolivia - Colección 2.0, consultados el 10 de enero de 2025 desde Google Earth Engine. Finalmente, analiza la expansión de los bosques secundarios, definidos como nuevas coberturas forestales sobre áreas previamente agrícolas o ganaderas, estimadas a partir de las transiciones anuales de cobertura en MapBiomias. Este análisis se presenta a escala nacional, como una primera aproximación al fenómeno.

I.1. Pérdida de cobertura forestal: Análisis nacional y regional

Entre 2001 y 2024, el país ha perdido 9,8 millones de hectáreas de bosques, de las cuales el 32% (3,1 millones de hectáreas) fueron resultado de incendios forestales, según datos de Global Forest Watch (2025) mostrados en el Gráfico 1. El año 2024 marcó un récord histórico, con 1,8 millones de hectáreas de bosque perdidas, lo que representa un incremento de 200% respecto a 2023. De esa superficie, el 83% (aproximadamente 1,5 millones de hectáreas) correspondió a bosque primario, siendo el valor más alto registrado desde que se tienen datos. Los incendios forestales explicaron el 59% de la pérdida total, mientras que el resto se debió principalmente a desmontes mecanizados para la expansión agrícola, especialmente en los departamentos de Santa Cruz y Beni. Este escenario posicionó a Bolivia como el segundo país con mayor pérdida de bosque primario en el mundo, solo detrás de Brasil.

Los incendios han sido un factor significativo en la pérdida de cobertura forestal en Bolivia; su origen responde a causas estructurales más profundas. El fuego ha sido utilizado como una herramienta sistemática dentro de un modelo extractivo de conversión de tierras, orientado a la expansión de la frontera agropecuaria y al

negocio de la tierra. Entre 2019 y 2023, el 42% de la pérdida de bosques se atribuye a incendios, pero en la mayoría de los casos no se trata de fenómenos naturales o accidentales, sino de quemaduras intencionales no controladas empleadas para eliminar vegetación y preparar terrenos para cultivos o ganadería extensiva. El 58% restante correspondió a desmontes mecanizados (Czaplicki Cabezas, 2024a), consolidando un patrón de intervención donde el fuego opera como un medio, y no como la causa última de la deforestación.

Contrario a la idea extendida de que los principales responsables de los incendios de la última década son los pequeños productores e colonizadores mecanizados, la evidencia muestra que el fuego es una herramienta recurrente del sector agroindustrial y de la ganadería extensiva. Entre 2019 y 2023, aproximadamente el 38% del área quemada se concentró en propiedades empresariales y medianas, seguido por las tierras fiscales con el 34%, mientras que las tierras comunitarias, indígenas, campesinas e interculturales representaron el 22%, y las pequeñas propiedades el 4% (Czaplicki Cabezas, 2024a).

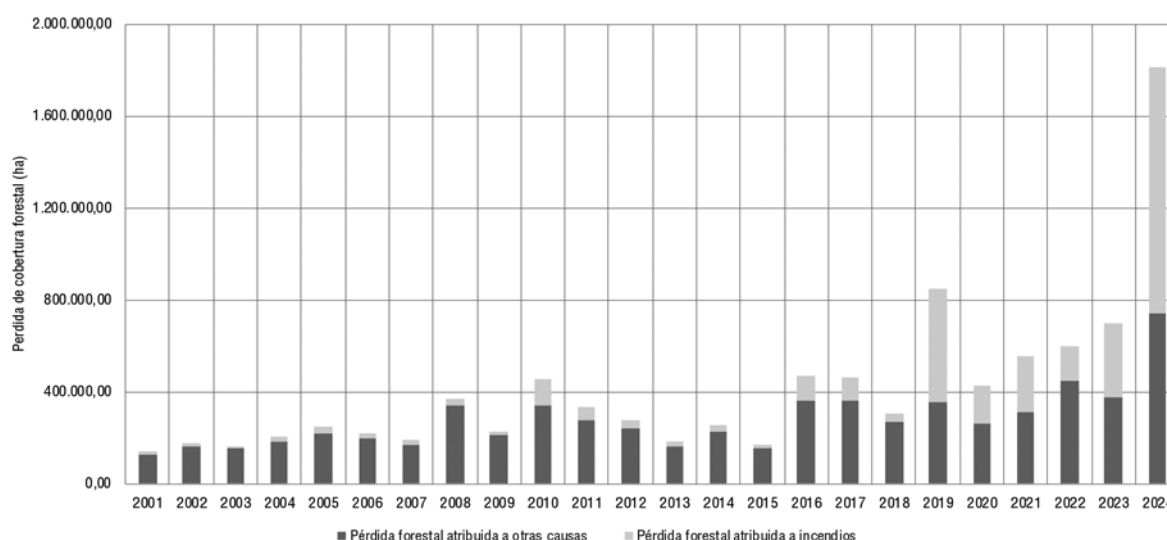
En estos casos, el fuego no es un fenómeno incidental, sino un método sistemático para eliminar la vegetación y preparar el terreno para actividades productivas, en un contexto facilitado por políticas que han promovido la conversión de tierras forestales. Si bien el uso del fuego ha sido históricamente una práctica común entre pequeños agricultores para preparar sus chacos,

lo que distingue la coyuntura actual es su uso intensivo, extensivo y recurrente por parte del sector agroindustrial y ganadero, muchas veces con fines especulativos o de expansión comercial. A esta dinámica se suman condiciones climáticas extremas, como la sequía severa y la crisis climática, que han incrementado la propagación y severidad de los incendios forestales en Bolivia (Maillard *et al.*, 2020; Fundación TIERRA, 2025).

El Gráfico 1 ilustra la tendencia de pérdida de cobertura forestal en Bolivia entre 2001 y 2024, diferenciando la superficie afectada por incendios y la pérdida de bosques atribuida a otras causas. Se observa un incremento significativo en la pérdida total de bosque a lo largo del tiempo, con picos marcados desde 2016. Si bien los incendios han sido un factor relevante en la pérdida forestal, su relación con la conversión de tierras será explorada más adelante a partir del análisis de deforestación por cambio de uso del suelo.

Si bien se ha analizado la pérdida de cobertura forestal en Bolivia en términos absolutos, situar estos datos en un contexto regional permite dimensionar el problema en relación con otros países. El Gráfico 2 muestra que Bolivia es el país con la mayor pérdida de bosque por habitante en la región andino-amazónica. En 2024, su año récord de pérdida de bosques, cada boliviano estuvo asociado a la pérdida de 723,50 m² de bosque, una cifra muy superior a la de Brasil (127,34 m² per cápita) y Colombia

Gráfico 1
Bolivia: Tendencia de pérdida de cobertura forestal, diferenciando incendios y otras causas (2001-2024)



Fuente: Global Forest Watch, 2025.

Nota: La categoría "incendios" corresponde a áreas donde la pérdida de cobertura forestal coincidió con áreas quemadas detectadas el mismo año, lo que sugiere una alta probabilidad de que el fuego haya sido el principal agente de pérdida.

(53,48 m² per cápita). Aunque Brasil concentra el mayor volumen absoluto de deforestación, en Bolivia la transformación del paisaje forestal es significativamente más acelerada en términos proporcionales. Aunque hay fluctuaciones cada año, el país supera constantemente el promedio regional, lo que evidencia una fuerte presión sobre sus bosques en relación con su población y desarrollo económico.

1.2. Deforestación nacional y por departamentos

Si bien la pérdida de cobertura forestal mide la reducción del área boscosa año tras año, no toda esta pérdida se traduce en deforestación. Parte de la vegetación puede regenerarse con el tiempo, y ciertos cambios en la cobertura no necesariamente implican una conversión inmediata del bosque a otro uso del suelo. Sin embargo, una parte significativa de la pérdida de bosque sí está vinculada a la deforestación.

Medir la deforestación es un desafío complejo debido a la multiplicidad de definiciones y metodologías disponibles. No se trata simplemente de mejorar la precisión de los datos, sino de entender las distintas maneras en que el cambio en la cobertura forestal puede ser cuantificado e interpretado. En este análisis, seguimos la metodología establecida en (Quintanilla *et al.* 2023) y utilizamos la base de datos de MapBiomias Bolivia (Colección 2.0) para evaluar la conversión de áreas de bosque hacia coberturas asociadas a usos antrópicos. Definimos la deforestación como la

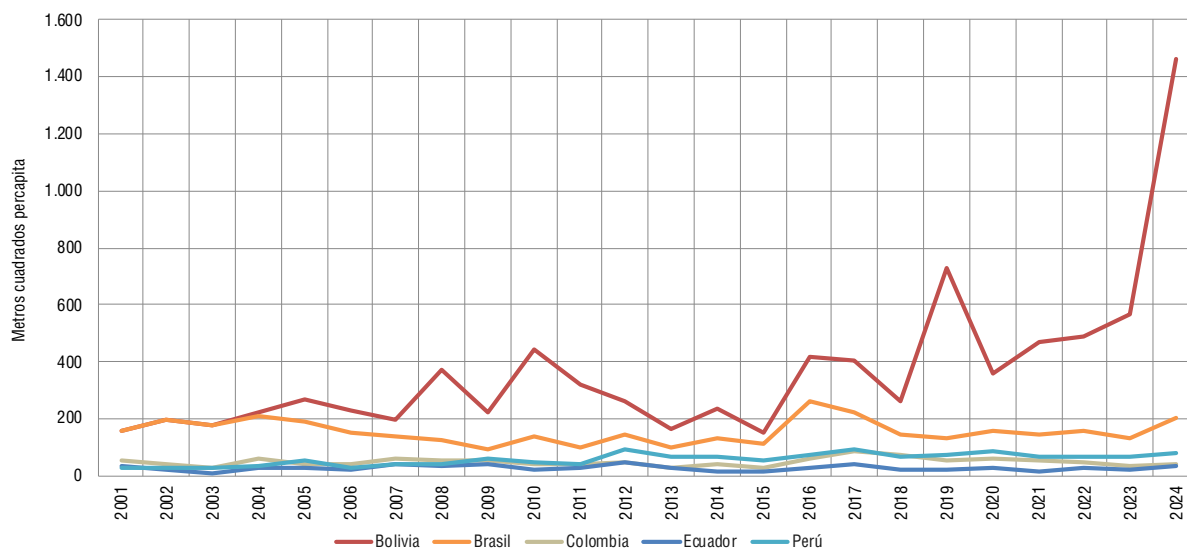
conversión de bosque a clases de uso identificadas en MapBiomias Bolivia, que incluyen agricultura (15), pastos (18), mosaicos de uso (21), infraestructura urbana (24), minería (30) y otras áreas antrópicas sin vegetación (25). Para ello, tomamos como referencia la cobertura forestal de 1985 y analizamos los cambios ocurridos en el tiempo, siguiendo un enfoque de detección anual de la deforestación.

Desde 1985, Bolivia ha perdido aproximadamente 7,1 millones de hectáreas de bosque por cambio hacia usos antrópicos, lo que representa el 11,4% de su cobertura forestal original de algo más de 62 millones de hectáreas. Durante las décadas de 1980 y 1990, la deforestación registró importantes fluctuaciones, con algunos años —como 1994 y 1996— superando las 200 mil hectáreas de pérdida. A partir de mediados de los años 2010, el fenómeno se intensificó de manera sostenida: desde 2016, el proceso ha mantenido niveles persistentemente elevados, con valores anuales superiores a 250 mil hectáreas, reflejando una conversión de tierras prácticamente normalizada.

El Gráfico 3 refleja este cambio, evidenciando que el periodo reciente no solo concentra los mayores volúmenes de deforestación, sino que consolida una dinámica de pérdida acelerada y continua, alcanzando en 2021 un máximo de 349.590 hectáreas y en 2023 una pérdida de 310.910 hectáreas.

Santa Cruz se posiciona como el departamento con los valores más altos de deforestación en Bolivia. Durante el período analizado,

Gráfico 2
Países Andino-amazónicos: Pérdida de cobertura forestal per cápita (2001-2024)



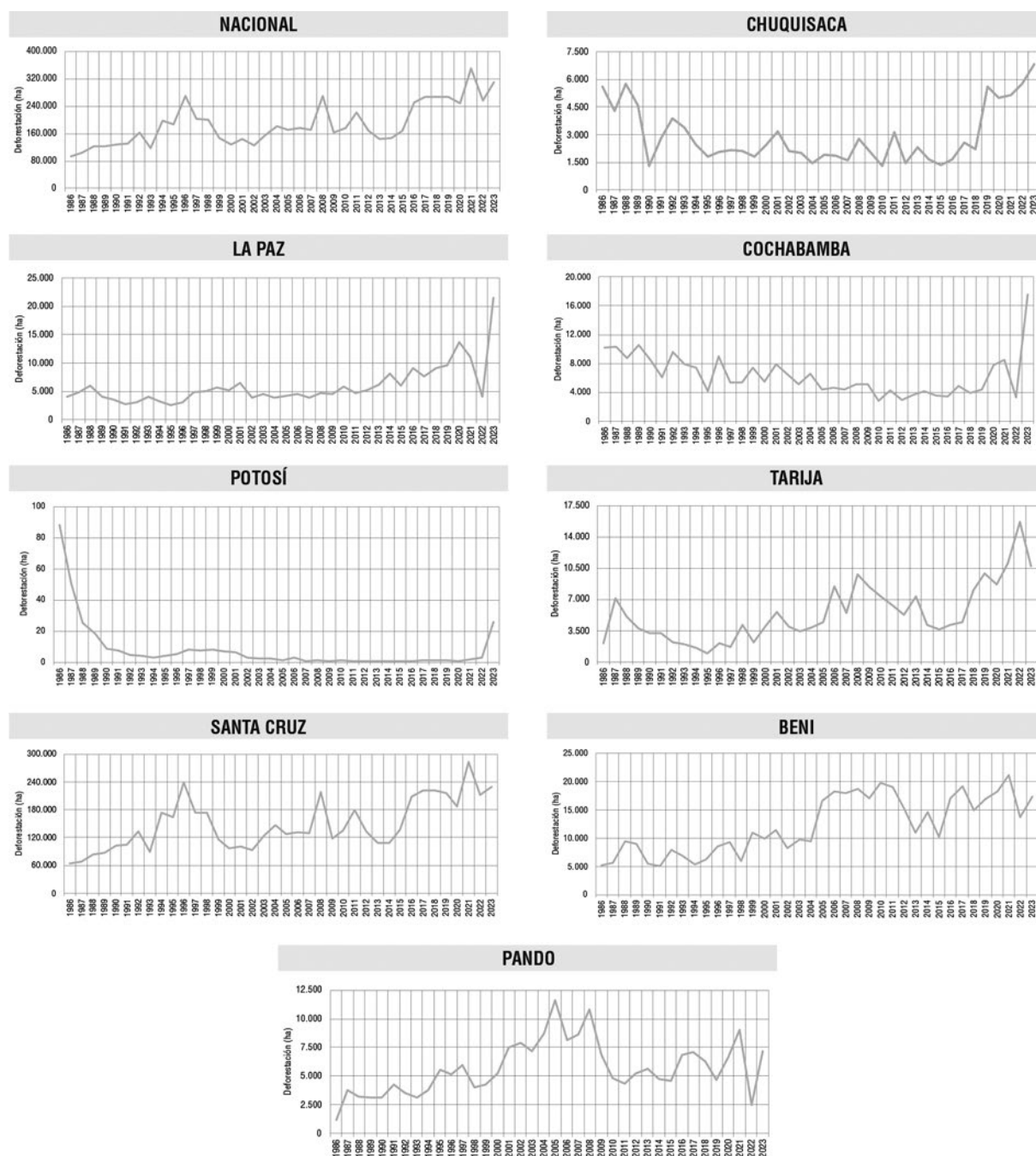
Fuente: Global Forest Watch y Banco Mundial, 2025

acumuló más de 5,6 millones de hectáreas deforestadas, concentrando aproximadamente el 79% del total nacional. En términos relativos, se encuentra también en primer lugar, con una reducción del 18% de su cobertura forestal original de 1985. La deforestación en este departamento alcanzó su punto máximo en 2021, con una pérdida récord de 283.576 hectáreas. En 2023, aunque la cifra disminuyó ligeramente, se mantuvo elevada, con 229.782 hectáreas deforestadas, consolidando al departamento como el epicentro de la pérdida forestal en el país. Además, la

deforestación presenta una fuerte concentración territorial: tan solo cinco municipios de Santa Cruz –Pailón, San Ignacio, Charagua, San Julián y Cuatro Cañadas– explican cerca del 37% de toda la superficie deforestada en Bolivia entre 1985 y 2023.

El segundo departamento con mayor superficie deforestada es Beni, con una pérdida acumulada de aproximadamente 467 mil hectáreas. Sin embargo, en términos proporcionales, la reducción de su cobertura boscosa representa alrededor del 4,8% del bosque original. A partir

Gráfico 3
Bolivia: Deforestación nacional y por departamento (1986-2023)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MapBiomas – Colección 2.0 de la Serie Anual de Mapas de Cobertura y Uso del Suelo de Bolivia

de 2005, la deforestación en Beni comenzó a superar las 10 mil hectáreas anuales, alcanzando su punto máximo en 2021, con una pérdida de más de 21 mil hectáreas. En 2023, la deforestación en Beni se mantuvo elevada, registrando 17.333 hectáreas, lo que evidencia una presión sostenida sobre sus ecosistemas forestales.

Cochabamba acumula una pérdida de aproximadamente 241 mil hectáreas, lo que representa una reducción del 9% de su cobertura forestal original de 1985. Esto lo posiciona como el tercer departamento con mayor deforestación en términos absolutos, y el segundo en términos proporcionales, después de Santa Cruz. Aunque el ritmo de pérdida disminuyó entre 2010 y 2019, se registró un repunte a partir de 2020, alcanzando su punto máximo en 2023, con más de 17 mil hectáreas deforestadas en un solo año.

La deforestación acumulada en La Paz alcanza aproximadamente 225 mil hectáreas, lo que representa una pérdida del 3,36% de su cobertura forestal original. Hasta 2013, los niveles de pérdida eran moderados, con un promedio de 4.577 hectáreas anuales, pero desde 2014 se registra un aumento sostenido que elevó el promedio a cerca de 10 mil hectáreas por año. En 2023, el departamento alcanzó su máximo histórico con 21.459 hectáreas deforestadas.

En Pando, la pérdida acumulada ronda las 217 mil hectáreas, equivalentes al 3,51% de su bosque original, superando ligeramente la proporción registrada en La Paz. Aunque la deforestación ha sido más fluctuante, el promedio anual se sitúa en 5.698 hectáreas, destacando los picos de 2008 y 2021, cuando se superaron las 9.000 hectáreas anuales.

Tarija y Chuquisaca presentan patrones más moderados de deforestación, con pérdidas acumuladas de aproximadamente 206 mil y 111 mil hectáreas, respectivamente. No obstante, en términos relativos, Tarija destaca como el tercer departamento con mayor proporción de pérdida de bosque, con un 7,7% de reducción sobre su cobertura original. Desde 2018, ha mostrado un incremento sostenido, alcanzando su pico en 2022, con más de 15 mil hectáreas deforestadas. En Chuquisaca, la pérdida equivale al 4% de su cobertura forestal original, con una tendencia más estable, aunque en 2023 se alcanzó su máximo histórico, con cerca de 6.800 hectáreas.

En Potosí y Oruro, la deforestación es prácticamente inexistente debido a la limitada cobertura forestal, que representa menos del 1% de su territorio, y a la baja presión sobre estos

ecosistemas. En el caso de Oruro, su superficie boscosa es mínima, con valores constantes de menos de 8 hectáreas a lo largo de todo el período analizado, por lo que no se incluye en el gráfico.

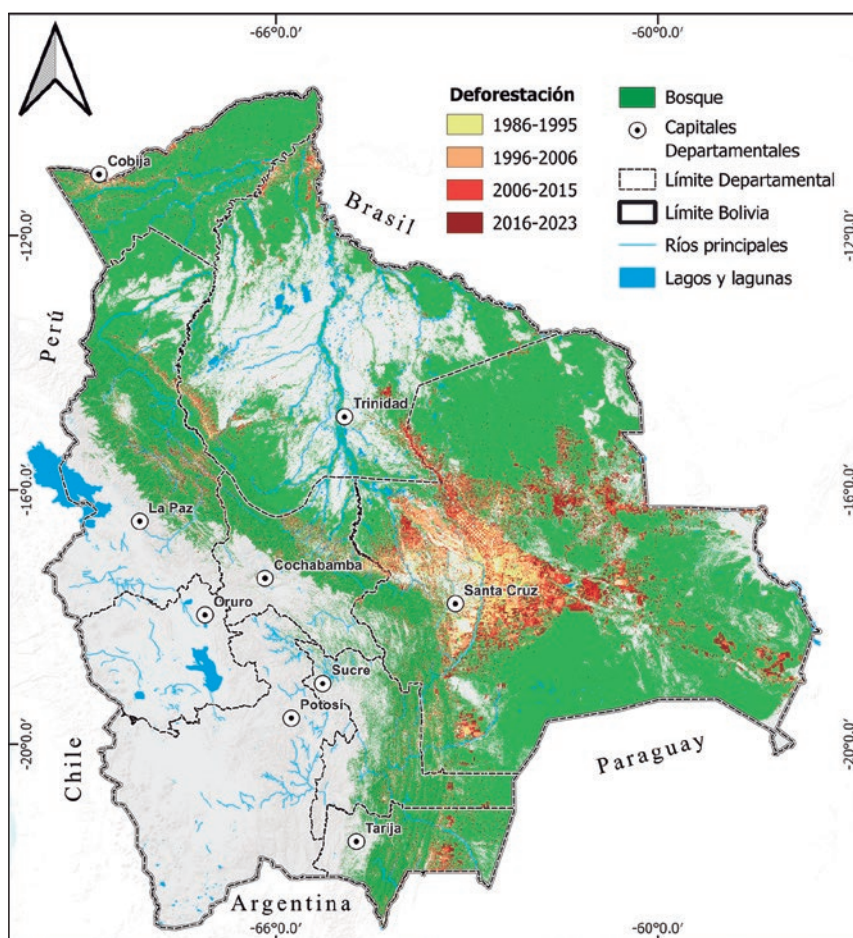
Por último, el mapa 4 muestra la distribución espacial de la deforestación en Bolivia entre 1985 y 2023, permitiendo identificar las zonas con mayor pérdida de bosques y los patrones territoriales de su expansión. La escala de colores utilizada distingue los distintos periodos en los que ocurrió la conversión del bosque a otros usos, e incluye también la cobertura forestal actual, los principales ríos y cuerpos de agua. La deforestación ha avanzado desde el departamento de Santa Cruz de forma radial, concentrándose en las últimas décadas hacia el noreste, en dirección a Brasil, y hacia el norte, ingresando al departamento del Beni. Las carreteras aparecen como elementos articuladores clave, facilitando el acceso y la apertura de nuevas zonas de desmonte. También se identifican focos emergentes en el sur de Santa Cruz y Tarija. En el norte de La Paz, las zonas tradicionales de colonización han extendido la deforestación hacia el Beni a lo largo del eje vial interdepartamental. Finalmente, en Pando se observan dos núcleos de deforestación en torno a Cobija y Guayaramerín, vinculados a nuevas vías de acceso, aunque distantes de los grandes centros agroindustriales del oriente.

1.3. Deforestación en biomas

Los bosques en Bolivia se distribuyen entre seis grandes biomas: Amazonía, Andes, Chaco, Chiquitano, Pantanal y Tucumano-boliviano. Cada uno presenta condiciones ecológicas particulares y extensiones variables de cobertura forestal. La Amazonía concentra más de la mitad de los bosques del país (53%), seguida por el Chaco (18%), la región Chiquitana (17%), el Tucumano-boliviano (7%), el Pantanal (3%) y los Andes (2%). A continuación, se presenta el análisis de la deforestación en cada bioma para el periodo 1985-2023.

El bioma Chiquitano es el mayor deforestado en Bolivia, con más de 2,28 millones de hectáreas entre 1985 y 2023, equivalentes al 21,2% de su superficie original. Este porcentaje supera incluso el promedio departamental de Santa Cruz, lo que revela una concentración crítica de la deforestación en esta región del oriente. Desde 2016, se duplicó el promedio anual de pérdida respecto al periodo 2008-2015, pasando de 50.780 a 105.051 hectáreas, con un máximo de 160.749 hectáreas en 2021.

Gráfico 4
Bolivia: Mapa de la deforestación histórica (1986 y 2023)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MapBiomias - Colección 2.0 de la Serie Anual de Mapas de Cobertura y Uso del Suelo de Bolivia.

La Amazonía ocupa el segundo lugar en pérdida absoluta, con 2,25 millones de hectáreas deforestadas, lo que representa el 6,9% de su cobertura forestal original. A lo largo del periodo, la presión ha sido constante, con picos importantes en 2004 (más de 102 mil hectáreas) y en 2023, cuando se perdieron 96.672 hectáreas, el segundo valor más alto registrado.

El Chaco perdió aproximadamente 2,24 millones de hectáreas, lo que equivale al 19,6% de su cobertura original, la segunda proporción más alta del país. Si bien la deforestación ha sido alta desde los años 90, la presión aumentó a partir de 2016, con valores superiores a 90 mil hectáreas anuales entre 2016 y 2019. El pico se alcanzó en 2008, con más de 105 mil hectáreas, seguido por cifras también elevadas en 2021 y 2022.

El bioma Tucumano-boliviano registró una pérdida acumulada de 250 mil hectáreas, equivalente al 5,7% de su superficie forestal original. Su máximo se dio en 1987, con más de 14 mil hectáreas deforestadas, seguido por un periodo de estabilidad. A partir de 2016, se observa un

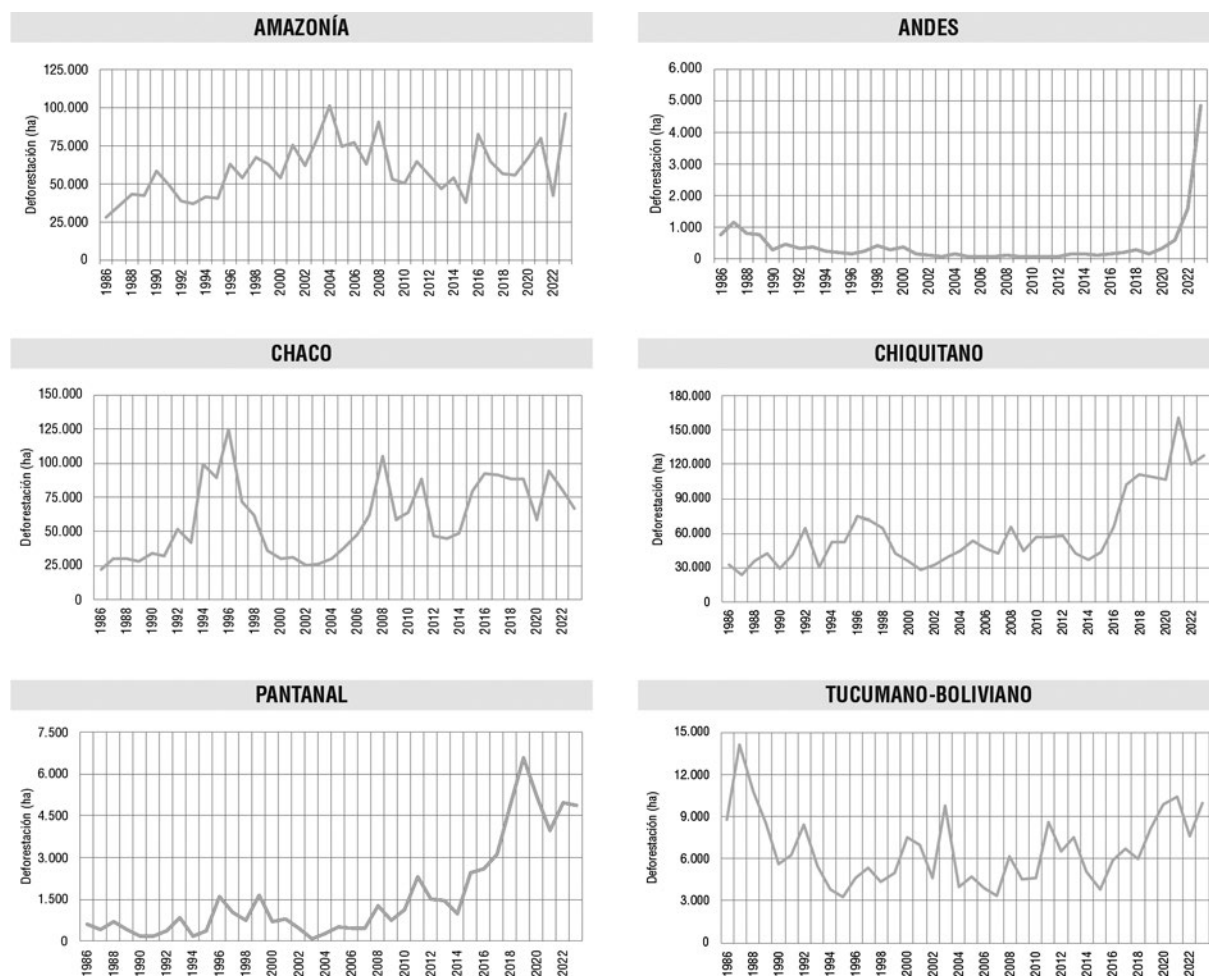
repunte sostenido, con nuevos picos en 2021 (10.446 ha) y 2023 (9.919 ha).

En el Pantanal, la deforestación alcanzó 61 mil hectáreas, lo que representa el 3,9% de su cobertura original. Durante las primeras décadas, las tasas fueron bajas, pero desde 2016 se triplicó el promedio anual respecto al periodo 2008-2015. El pico se registró en 2019 (6.575 ha), seguido por valores altos en los años siguientes, incluyendo 4.880 hectáreas en 2023.

Por último, el bioma Andino reportan la menor pérdida entre los biomas, con 16.674 hectáreas, lo que equivale al 1,3% de su superficie forestal original. La deforestación se mantuvo reducida y estable durante más de tres décadas, con valores anuales generalmente inferiores a 500 hectáreas, hasta que en 2023 se produjo un salto inesperado, con 4.851 hectáreas deforestadas, el valor más alto registrado en este bioma.

El Gráfico 5 muestra la deforestación acumulada entre 1986 y 2023 en los seis biomas con cobertura.

Gráfico 5
Bolivia: Deforestación en Biomas (1986-2023)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MapBiomas - Colección 2.0 de la Serie Anual de Mapas de Cobertura y Uso del Suelo de Bolivia.

1.4. Deforestación en sitios Ramsar

Los sitios Ramsar en Bolivia, reconocidos por su valor ecológico y su rol en la regulación hídrica, también han experimentado procesos de deforestación en áreas con cobertura boscosa significativa. Este análisis se enfoca exclusivamente en los siete sitios Ramsar que cuentan con una superficie forestal considerable, excluyendo aquellos donde esta cobertura es nula o marginal. Los sitios evaluados se distribuyen entre los departamentos de Santa Cruz y Beni, y se ubican en los biomas de la Amazonía, el Chaco, el Pantanal y Chiquitano.

El Pantanal boliviano, en el departamento de Santa Cruz, es el sitio con mayor pérdida de bosque en términos absolutos, con más de 80 mil hectáreas deforestadas entre 1986 y 2023. Aunque esta pérdida representa apenas el 4,3% de su cobertura forestal original (1,89 millones de ha), el volumen total evidencia una

presión significativa sobre este ecosistema de transición.

Le sigue el Río Yata, ubicado en el norte de Beni (bioma amazónico), con 48.125 hectáreas deforestadas, equivalentes al 5% de su cobertura original. En la misma región y bioma, el Río Matos perdió 28.366 hectáreas (2,5%) y el Río Blanco, 11.680 hectáreas (0,9%).

En el Chaco cruceño, el sitio Bañados del Izozog y el Río Parapetí han perdido 29.288 hectáreas, lo que equivale al 4,6% de su superficie boscosa. A pesar de contar con una cobertura menor en comparación con los sitios amazónicos, el impacto es relevante dada su ubicación en una zona de alta presión agropecuaria.

Uno de los casos más alarmantes es el de la Laguna Concepción, en el bioma Chiquitano (Santa Cruz), donde se ha perdido el 30% de su superficie forestal: 5.031 hectáreas sobre un total de 16.679 hectáreas, el porcentaje más elevado entre los sitios analizados.

Por último, el Palmar de las Islas y Salinas de San José, ubicado en el Gran Chaco de Santa Cruz, mantiene su cobertura forestal prácticamente intacta, con solo 21 hectáreas deforestadas sobre un total de 739 mil hectáreas.

El Gráfico 6 muestra la deforestación acumulada registrada entre 1986 y 2023 en los siete sitios Ramsar.

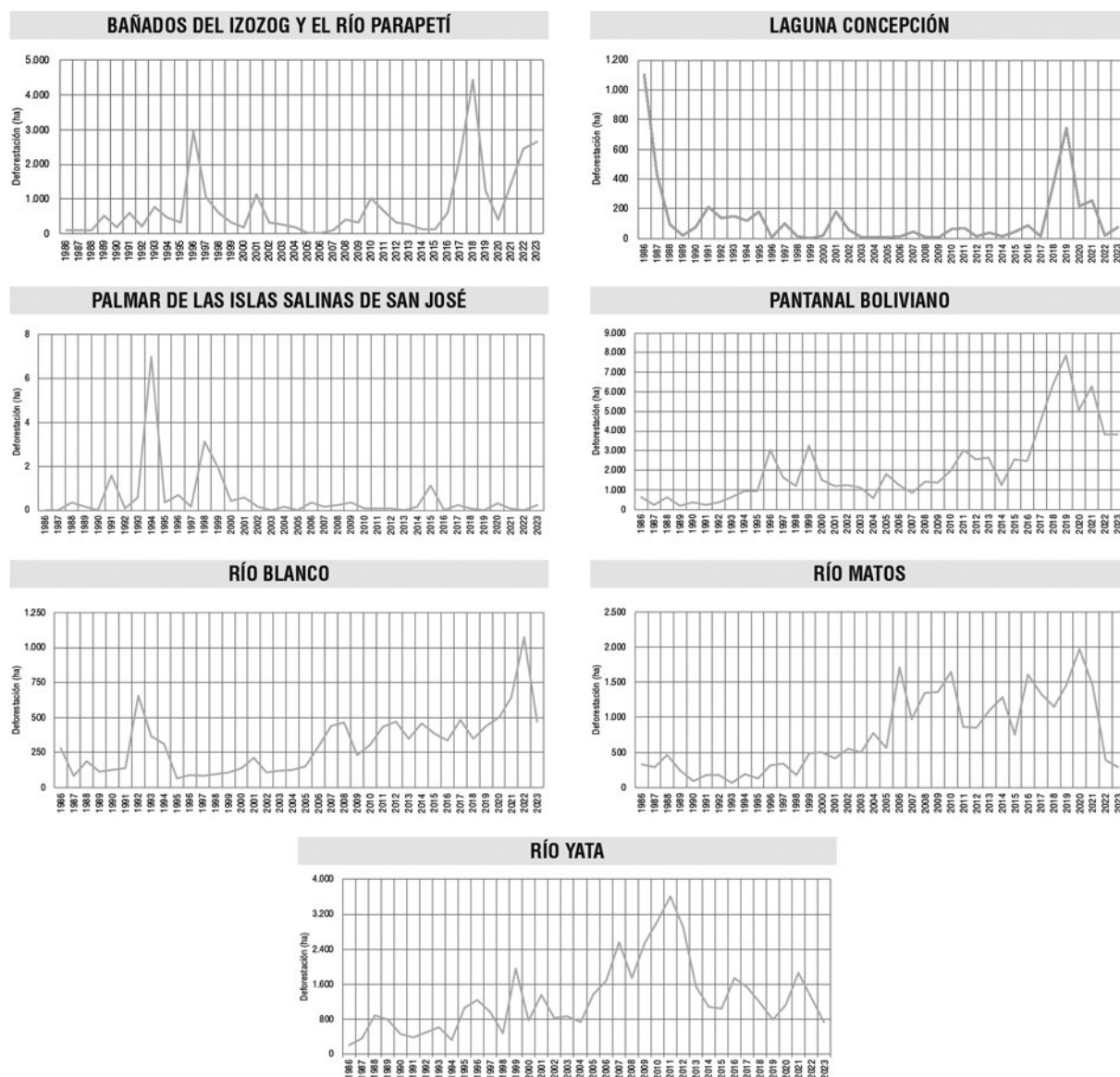
1.5. Deforestación en áreas protegidas y territorios indígenas

Las áreas protegidas y territorios indígenas en Bolivia han jugado un papel importante en la conservación de la biodiversidad, manteniendo niveles relativamente bajos de deforestación hasta 2015. Sin embargo, a partir de 2016 la

tendencia cambió drásticamente, evidenciando una creciente presión dentro de estos territorios. Los datos reflejan que estos espacios han sido cada vez menos efectivos para frenar la expansión de la frontera agropecuaria, la minería y los incendios forestales. Entre 1985 y 2023, la deforestación acumulada en las cuatro categorías de protección alcanzó aproximadamente 647 mil hectáreas, de las cuales un 41 % se concentró solo en los últimos siete años (2016-2023).

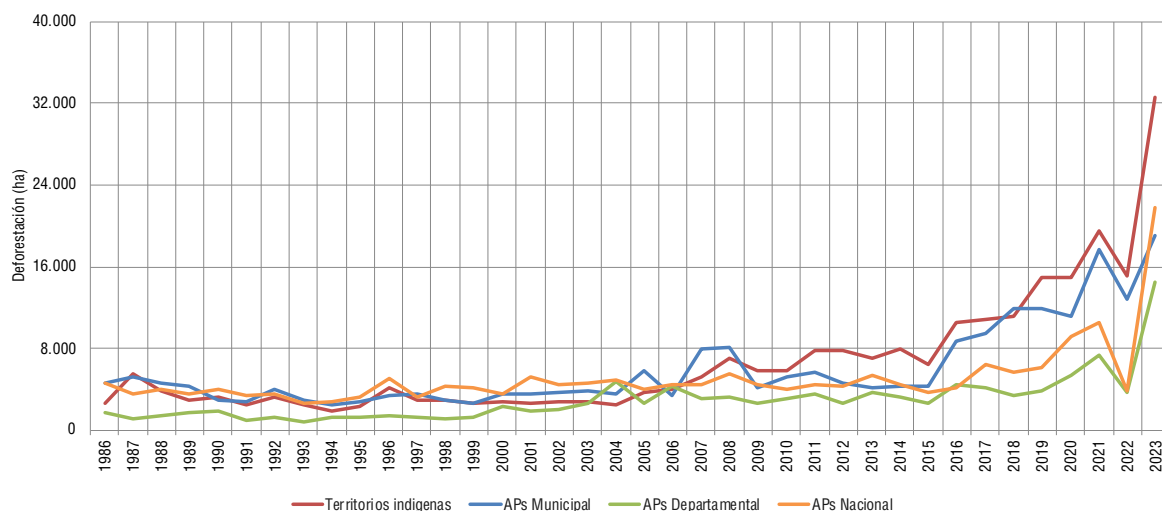
Esta aceleración reciente marca un punto de inflexión en la deforestación dentro de estos territorios, que hasta hace poco eran considerados barreras frente al avance de la transformación antrópica. El Gráfico 7 presenta la evolución de la deforestación registrada en áreas protegidas y territorios indígenas entre 1985 y 2023.

Gráfico 6
Bolivia: Deforestación en sitios Ramsar (1986-2023)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MapBiomas - Colección 2.0 de la Serie Anual de Mapas de Cobertura y Uso del Suelo de Bolivia.

Gráfico 7
Bolivia: Deforestación en áreas protegidas y territorios indígenas (1986-2023)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MapBiomas – Colección 2.0 de la Serie Anual de Mapas de Cobertura y Uso del Suelo de Bolivia.

Nota: El análisis se realizó utilizando un conjunto de capas vectoriales que incluyen 26 áreas protegidas departamentales, 83 municipales, 23 nacionales y 73 territorios indígenas (TCO). Los datos de los TCO provienen de *shapefiles* procesados y facilitados por SDSN Bolivia en 2023. Es importante considerar que estas categorías no se crearon en los mismos años: las áreas protegidas nacionales comenzaron en los años 60 y se consolidaron hacia los 90; las departamentales iniciaron en los 80 con crecimiento sostenido hasta 2015; las municipales, aunque inician en la década de los 2000, la mayor parte fueron creadas principalmente después de 2010; y el proceso de titulación de TCO se inició en los 90, continuando durante la década de 2000.

En términos absolutos y proporcionales, las áreas protegidas municipales (APM) son las más afectadas por la deforestación entre todas las categorías de protección, con 186.390 hectáreas perdidas hasta 2023, lo que equivale al 2,5% de su cobertura forestal original. Este nivel de pérdida no solo es el más alto en términos relativos, sino que además se concentra fuertemente: el 63% de toda la deforestación en APM se localiza en apenas 10 áreas protegidas municipales, de un total de 83 analizadas.

Cinco de estas diez áreas se ubican en el departamento de Santa Cruz, donde la presión sobre los bosques municipales ha sido particularmente intensa. Entre ellas destacan la Reserva de Vida Silvestre Laguna Concepción, la Serranía San Lorenzo, Copaibo, Ñembi Guazú y el Río Piraí, todas afectadas por procesos acelerados de expansión agropecuaria y cambio de uso del suelo. Las otras cinco se distribuyen en los departamentos de Pando (bosque de Porvenir), Beni (cabeceras del Maniqui y Rhukanrhuka) y Chuquisaca (serranía Los Milagros). En estos casos, la deforestación ha avanzado sobre áreas de alto valor ecológico, muchas de ellas con funciones clave en la conectividad ecológica y la conservación de cuencas.

Los territorios indígenas registraron la mayor pérdida acumulada de bosque entre todas las categorías de protección, con 206.384 hectáreas deforestadas, lo que equivale al 1,9%

de su cobertura forestal original. Aunque su proporción de pérdida es menor que en las áreas municipales, estos espacios tampoco han escapado al avance de la frontera agropecuaria ni a la incidencia de incendios.

Las áreas protegidas nacionales acumulan una pérdida de 163.449 hectáreas, lo que representa el 1,2% de su superficie boscosa original. Por su mayor extensión, su nivel de pérdida proporcional es el más bajo, aunque las amenazas han ido en aumento, especialmente en zonas cercanas a núcleos agroindustriales y zonas de expansión extractiva.

Las áreas protegidas departamentales registran una deforestación de 90.703 hectáreas, con una proporción del 1,8% sobre su bosque original. Aunque sus cifras absolutas son menores, su vulnerabilidad ha crecido en los últimos años, sobre todo por la falta de recursos para una gestión efectiva y las presiones localizadas.

La tabla 1 resume estos resultados por régimen de protección, mostrando tanto los valores absolutos como las proporciones afectadas.

El año 2023 fue el más crítico en términos de deforestación para los territorios indígenas y las áreas protegidas nacionales, con pérdidas de 18.267 hectáreas y 11.124 hectáreas, respectivamente, los valores más altos registrados en estas dos categorías desde 1986. Esta aceleración confirma una tendencia de debilitamiento en los mecanismos de protección territorial

y gobernanza ambiental en ambos casos. En el caso de las áreas protegidas municipales y departamentales, si bien el pico se registró en 2021 con 12.813 hectáreas y 6.190 hectáreas respectivamente, las cifras de 2023 también se mantuvieron en niveles elevados, con más de 10 mil hectáreas perdidas en las municipales y más de 5 mil en las departamentales.

Tabla 1
Deforestación acumulada y cobertura original en áreas protegidas y territorios indígenas (1985-2023)

Régimen de protección	Deforestación (ha)	Bosque original (1985) (ha)	Porcentaje deforestado (%)
Municipal	186.390	7.344.466	2,5
Territorios Indígenas	206.384	10.809.654	1,9
Departamental	90.703	4.981.688	1,8
Nacional	163.449	13.554.278	1,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MapBiomias – Colección 2.0 de la Serie Anual de Mapas de Cobertura y Uso del Suelo de Bolivia.

Estos datos reflejan que la presión sobre estas categorías de conservación se ha intensificado en los últimos años, alcanzando niveles críticos en múltiples frentes, lo que pone en evidencia la urgencia de fortalecer los marcos de protección y gestión efectiva del bosque. En paralelo a los procesos y tendencias de deforestación descritos hasta este punto también se observan dinámicas de regeneración forestal. El crecimiento de bosques secundarios sobre antiguos terrenos agrícolas revela trayectorias ecológicas paralelas, menos visibles pero igualmente relevantes para entender la transformación del paisaje.

1.6. Dinámica de bosques secundarios

Los bosques secundarios han cobrado una importancia creciente en Bolivia como parte de las dinámicas territoriales que combinan pérdida y regeneración de cobertura forestal. Se trata de coberturas forestales que se desarrollan sobre terrenos previamente utilizados para actividades agrícolas, ganaderas u otros usos antrópicos, mediante procesos de sucesión ecológica natural posteriores a perturbaciones significativas del bosque original (Chokkalingam & De Jong, 2001). Aunque presentan una estructura y composición distintas a las de los bosques primarios (Baragwanath & Bayi, 2023), diversos estudios destacan su valor ecológico por el potencial que tienen para contribuir a la conservación de la biodiversidad, el almacenamiento de carbono

y la restauración de ecosistemas degradados (Heinrich *et al.*, 2023; Baker *et al.*, 2025).

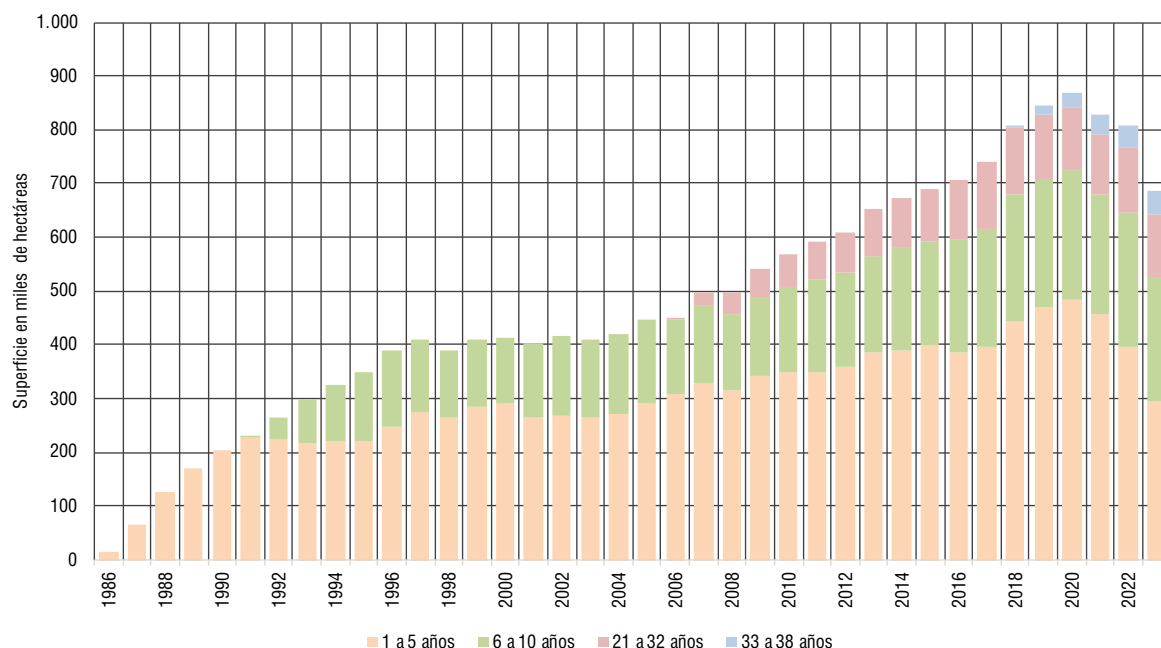
La recuperación de estos bosques es variable y depende de múltiples factores. Atributos como el suelo y el funcionamiento de las plantas pueden recuperarse en menos de una década, mientras que la estructura, la biomasa aérea y la diversidad de especies requieren entre 20 y más de 100 años para alcanzar niveles similares a los de un bosque maduro (Poorter *et al.*, 2016; Rozendaal *et al.*, 2019). En el caso de los bosques secos tropicales de Bolivia, se ha observado que la riqueza de especies arbóreas puede alcanzar el 75% del nivel de un bosque primario en apenas cinco años (Kennard, 2002; Baker *et al.*, 2025).

Este apartado presenta un análisis del crecimiento de los bosques secundarios en Bolivia entre 1985 y 2023, utilizando los datos de MapBiomias Bolivia - Colección 2.0. La metodología empleada identifica como bosque secundario a todo píxel que haya pasado de un uso antrópico (agricultura, pasturas u otros) a cobertura forestal, manteniéndose como tal hasta el año final de la serie (Silva Junior *et al.*, 2020; Nunes *et al.*, 2020). Este enfoque permite estimar la edad del bosque secundario y analizar su evolución en el tiempo.

Es importante señalar que el análisis no incluye los bosques secundarios que ya existían antes de 1985, ni aquellos cuya transición al bosque fue interrumpida posteriormente por un nuevo cambio de uso del suelo. Por lo tanto, los resultados presentados no reflejan la totalidad del bosque secundario existente en Bolivia, sino únicamente aquellos que han surgido y permanecido estables dentro del periodo analizado.

Es importante señalar que este análisis se centra exclusivamente en los bosques secundarios que emergieron entre 1986 y 2023, es decir, aquellos que se desarrollaron sobre áreas previamente ocupadas por usos antrópicos y que, en años sucesivos, fueron clasificados como cobertura forestal. La identificación se basa en una comparación anual de las clases de cobertura por píxel, lo que permite rastrear la transición y estimar la edad de cada bosque secundario. No se considera la superficie de bosques secundarios que ya existía en 1985, ya que ese es el año inicial de la serie y no es posible conocer la cobertura anterior a ese punto. Este análisis busca documentar la dinámica de su expansión reciente, identificar su distribución espacial y temporal, y aportar evidencia sobre su rol emergente en la reconfiguración ecológica del territorio.

Gráfico 8
Bolivia: Edad de bosque secundario (1986 a 2023)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MapBiomas - Colección 2.0 de la Serie Anual de Mapas de Cobertura y Uso del Suelo de Bolivia.

El Gráfico 8 muestra el análisis histórico de la superficie de bosque secundario en Bolivia desde 1986 hasta 2023, clasificado por rangos de edad en intervalos de 1 a 5 años; 6 a 10 años; 11 a 20 años; 21 a 32 años, y 33 a 38 años. La gráfica permite observar una tendencia general de incremento sostenido del bosque secundario en el país, con un notable crecimiento entre mediados de la década de 1990 y el año 2020, seguido por una desaceleración del incremento a partir de 2021 y una disminución visible en 2023. Esta desaceleración y posterior reducción en la superficie total sugiere una interrupción en la dinámica positiva de regeneración observada previamente.

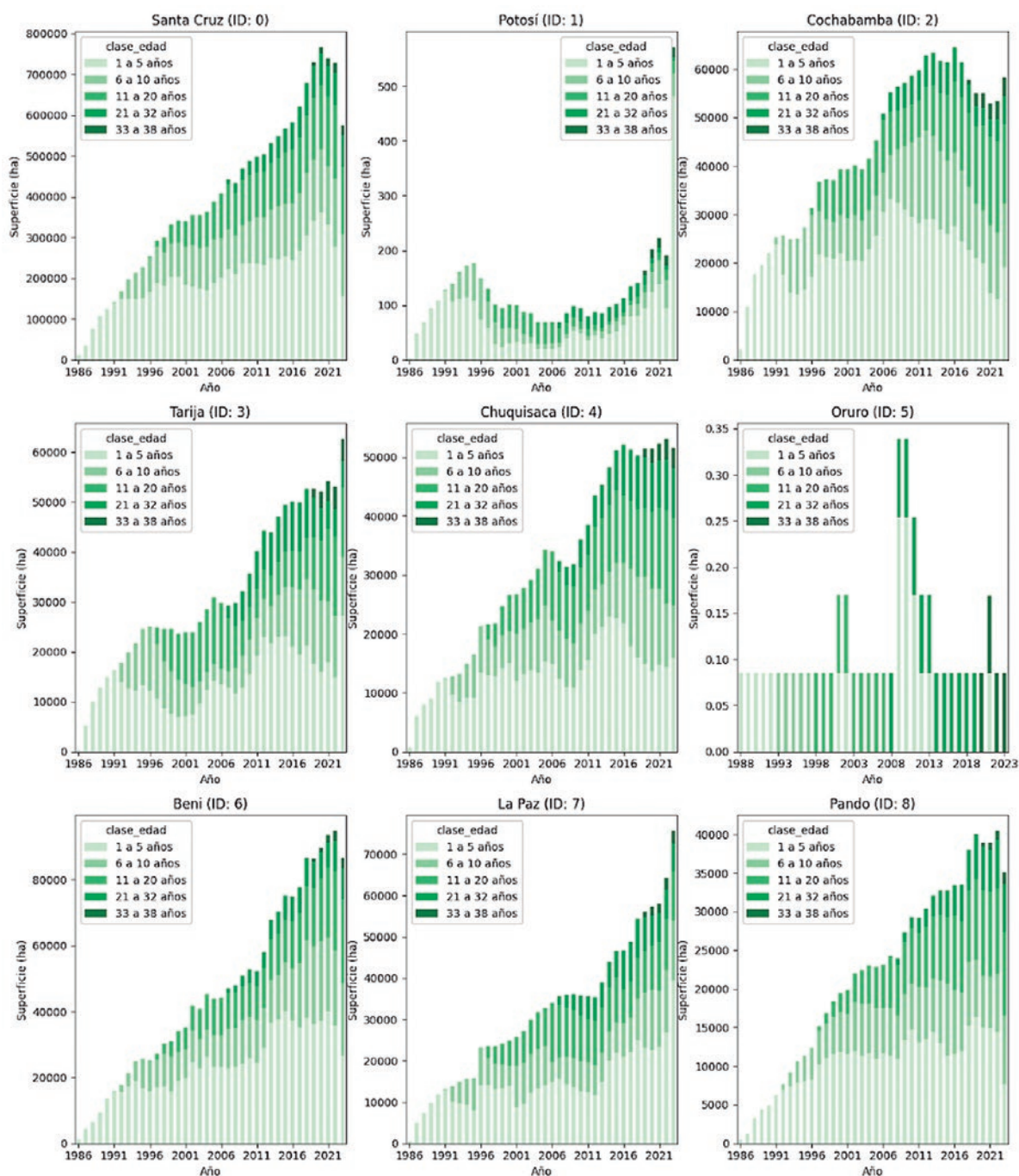
Durante el período de análisis, se evidencia un patrón de acumulación de áreas de bosque secundario que pasan de etapas jóvenes (1 a 5 años) hacia clases etarias más maduras, lo cual es consistente con un proceso de sucesión ecológica activa. No obstante, entre 2021 y 2023, el patrón de incremento en superficie comienza a desacelerarse, y en 2023 se observa una disminución neta en la superficie total de bosque secundario. Esta caída podría estar asociada a diversos factores como un aumento en la deforestación, incendios forestales, conversión a otros usos del suelo o incluso eventos climáticos extremos. También cabe considerar posibles cambios metodológicos en la clasificación o actualización de datos que hayan modificado la contabilización de áreas anteriormente consideradas como bosque secundario.

Las clases más afectadas por esta disminución son principalmente las categorías de bosques jóvenes (1 a 5 años) y de transición (6 a 10 años). La reducción en estas clases sugiere una disminución en la tasa de regeneración reciente, lo que implica que hay menos áreas nuevas entrando al proceso de recuperación ecológica. Esta situación podría comprometer la disponibilidad futura de bosque en etapas más maduras, dado que la progresión natural de un bosque secundario depende del mantenimiento de un flujo constante de regeneración inicial.

Desde una perspectiva ecológica, estas variaciones tienen implicaciones importantes. Una menor entrada de nuevos bosques implica un debilitamiento del proceso sucesional y una reducción en la diversidad estructural y funcional del ecosistema. Además, muchas especies de flora y fauna dependen de hábitats asociados a etapas tempranas o intermedias de regeneración, por lo que una interrupción en estas etapas podría afectar la biodiversidad local. Igualmente, la capacidad de almacenamiento de carbono, que tiende a incrementarse con la madurez del bosque, podría verse afectada negativamente si se reduce la progresión hacia clases etarias mayores.

En conjunto, los resultados reflejados en el Gráfico 8 muestra que, aunque Bolivia ha experimentado un aumento importante en la superficie de bosques secundarios en las últimas décadas, esta tendencia se ha visto comprometida en los años

Gráfico 9
Bolivia: Superficie de bosque secundario por edad y por departamento



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MapBiomas - Colección 2.0 de la Serie Anual de Mapas de Cobertura y Uso del Suelo de Bolivia.

Gráfico 10
Ejemplo en la detección de bosque secundario en el departamento de Santa Cruz



más recientes. La caída observada en 2023 amerita mayor investigación para identificar sus causas directas y evaluar sus implicaciones para las políticas de restauración ecológica, conservación de biodiversidad y mitigación del cambio climático.

En 2023, Bolivia cuenta con una superficie estimada de 945 mil hectáreas de bosque secundario, lo que representa el 2% del total de bosques del país en este año. Esta área se clasifica en diferentes etapas de desarrollo, con un 31% correspondiente a bosque joven de 1 a 5 años, un 24% a bosque de 6 a 10 años, un 27% a bosque de 11 a 20 años, un 13% a bosque de 21 a 32 años y solo un 5% a bosque de alta madurez, con edades entre 33 y 38 años. Estos datos revelan que la mayoría de los bosques secundarios en Bolivia se encuentran en etapas tempranas de sucesión, con una proporción significativa de bosques jóvenes y en desarrollo. Esto indica una recuperación gradual de áreas previamente deforestadas o degradadas, pero también destaca la necesidad de continuar los esfuerzos de conservación y restauración para asegurar la madurez y el equilibrio ecológico de estos bosques a largo plazo.

El departamento de Santa Cruz alcanzó su punto máximo de superficie de bosques secundarios en 2020, tras un aumento constante desde 2016. A pesar de una disminución significativa del 25% en 2023, Santa Cruz todavía posee el 61% del total de bosques secundarios de Bolivia, lo que equivale a 574 mil hectáreas. Otros departamentos también contribuyeron a la distribución de bosques secundarios en el país, aunque en menor proporción. Beni le siguió a Santa Cruz con el 9% de la superficie total, La Paz con el 8%, Tarija con el 7%, Cochabamba con el 6% y Chuquisaca con el 5%. Estos porcentajes revelan una distribución desigual de los bosques secundarios en Bolivia, concentrándose principalmente en las regiones orientales y centrales del país.

La presencia de bosques secundarios en estos departamentos destaca la necesidad de implementar estrategias de manejo sostenible que promuevan la conservación de la biodiversidad, la protección de los recursos hídricos y la mitigación del cambio climático. Además, estos bosques desempeñan un papel crucial en la provisión de servicios ecosistémicos a las comunidades locales, como la regulación del clima, la purificación del agua y la provisión de alimentos y medicinas (ver Gráfico 11).

Los bosques secundarios en Santa Cruz se distribuyen espacialmente de diversas formas: como predios completos, cortinas rompevientos

en áreas agrícolas, bordes de transición entre bosque y cultivo, y en menor proporción, en áreas naturales como servidumbres naturales en cursos de ríos que cambian de dirección debido a meandros. En gran medida, su ubicación está relacionada con actividades humanas. Las áreas de bosque secundario en Chapare, Cochabamba, se encuentran en pequeñas parcelas dispersas entre los cultivos de la región.

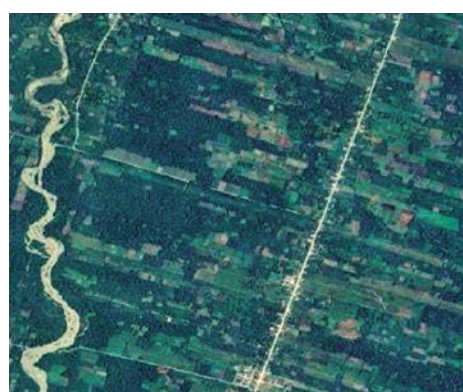
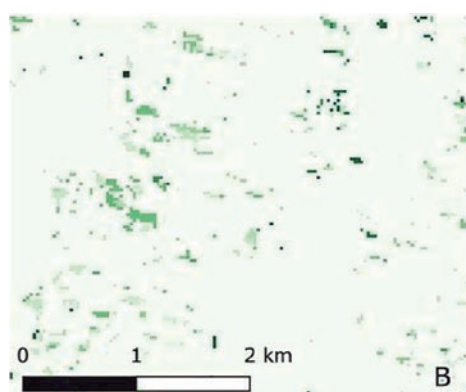
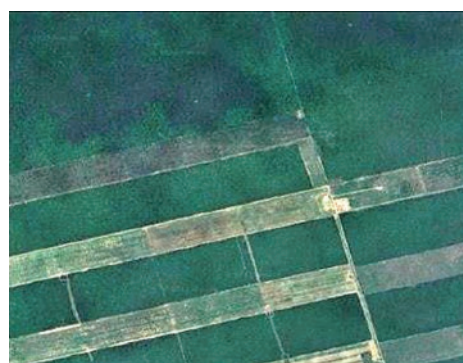
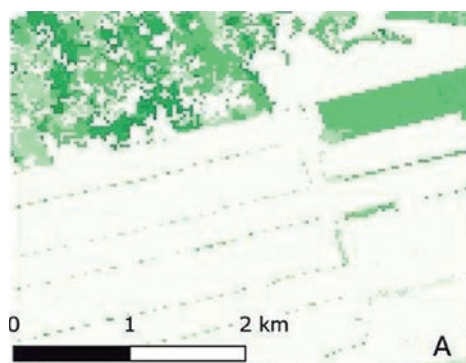
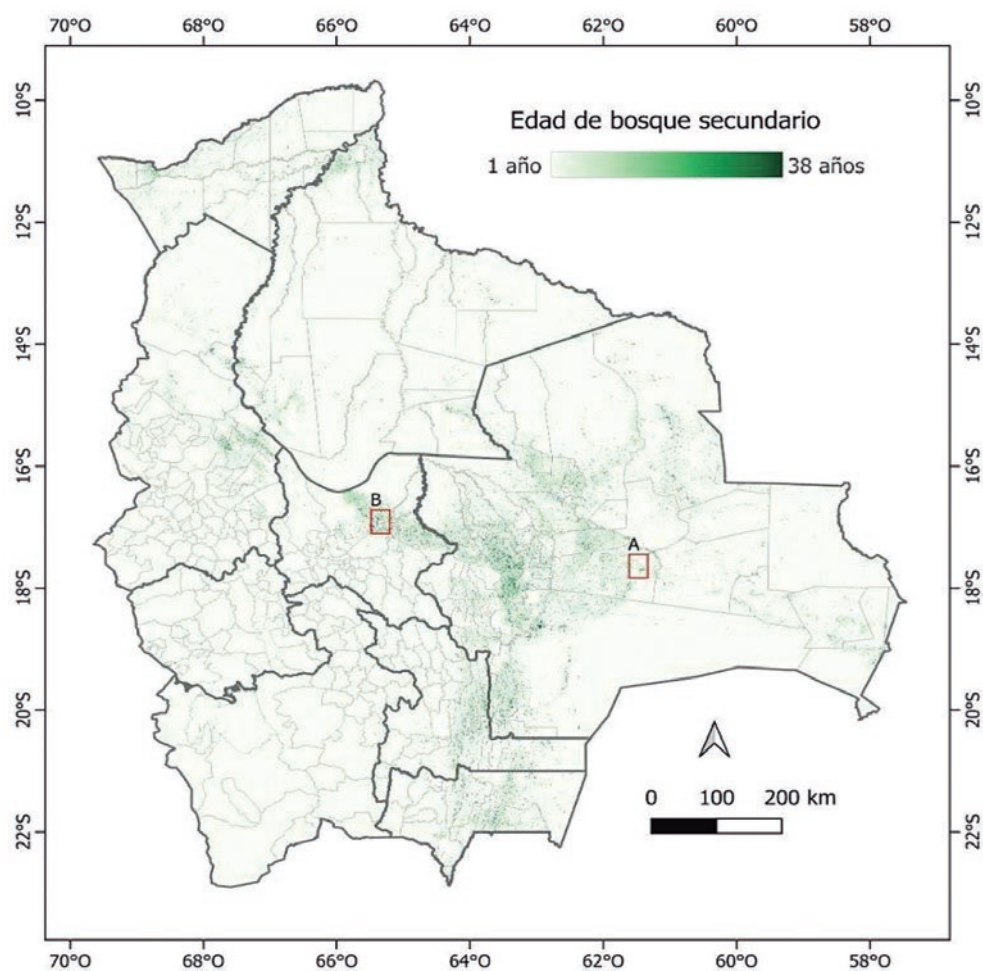
Aunque los bosques secundarios que superan los 21 años de edad han avanzado más allá de las primeras etapas de regeneración y constituyen el 17% del total de bosques secundarios y el 0,3% del total de bosques en 2023, exhiben una recuperación sustancial en aspectos como la riqueza de especies y ciertos elementos estructurales. Sin embargo, es prematuro considerarlos completamente “regenerados” o equivalentes a los bosques primarios en términos de biomasa acumulada, composición de especies y funcionalidad ecosistémica completa. Sería más preciso describirlos como bosques secundarios maduros o en una etapa avanzada de regeneración, reconociendo que la recuperación total es un proceso a largo plazo que puede abarcar muchas décadas o incluso siglos.

II. Ecosistemas naturales no forestales

Además de los bosques, Bolivia alberga una gran diversidad de ecosistemas naturales no forestales como sabanas, pastizales, humedales y matorrales, distribuidos en tierras bajas, valles interandinos y zonas altoandinas. En las últimas décadas, estos ecosistemas han sido progresivamente transformados por el avance de la frontera agropecuaria, la ganadería extensiva, la expansión urbana y el desarrollo de infraestructura rural (Müller, Montero & Mariaca, 2024). Estudios recientes han documentado que pastizales y humedales son especialmente vulnerables a estos procesos, muchas veces funcionando como coberturas transitorias en la conversión de ecosistemas naturales hacia áreas agrícolas o ganaderas (Boillat *et al.*, 2022; Fundación Amigos de la Naturaleza, 2025).

En las tierras bajas, estas transiciones están estrechamente vinculadas con los mismos motores que impulsan la deforestación, conformando paisajes donde la pérdida de un tipo de cobertura incide directamente sobre los demás. En contextos internacionales similares, como el Cerrado brasileño, se ha observado que políticas de conservación enfocadas exclusivamente en bosques han incentivado la conversión acelerada de pastizales

Gráfico 11
Bolivia: Mapa de bosque secundarios (2023)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MapBiomas – Colección 2.0 de la Serie Anual de Mapas de Cobertura y Uso del Suelo de Bolivia.

naturales, dejándolos fuera de los marcos normativos (Bonanomi *et al.*, 2019). En Bolivia, los incendios forestales han tenido un impacto desproporcionado en ecosistemas no boscosos, afectando principalmente pastizales y áreas agropecuarias, lo que altera su dinámica ecológica y acelera su transformación (Czaplicki Cabezas, 2024).

Más allá de la pérdida directa de cobertura vegetal, la conversión de estos ecosistemas produce impactos acumulativos sobre la regulación hídrica, la estabilidad del suelo, la biodiversidad y la resiliencia del territorio frente al cambio climático (FAN, 2025; UNCCD, 2024). En el caso de humedales amazónicos y altoandinos, su degradación compromete funciones críticas como el almacenamiento de carbono y la provisión de agua, mientras que en los pastizales naturales se afectan directamente medios de vida tradicionales basados en el pastoreo (Overbeck *et al.*, 2015; Fundación Tierra, 2024).

Frente a este panorama, esta sección examina los cambios ocurridos en estos ecosistemas entre 1985 y 2023. Se adopta el mismo enfoque utilizado para los bosques: partir de la cobertura original de 1985 y cuantificar sus transiciones hacia usos antrópicos a lo largo del tiempo, utilizando datos de MapBiomas Bolivia - Colección 2.0, consultados el 10 de enero de 2025 desde Google Earth Engine. El análisis permite identificar las coberturas más afectadas—como pastizales naturales, sabanas, humedales y matorrales— y caracterizar las trayectorias de transformación territorial que han incidido en estos ecosistemas, tanto en tierras bajas como en regiones andinas.

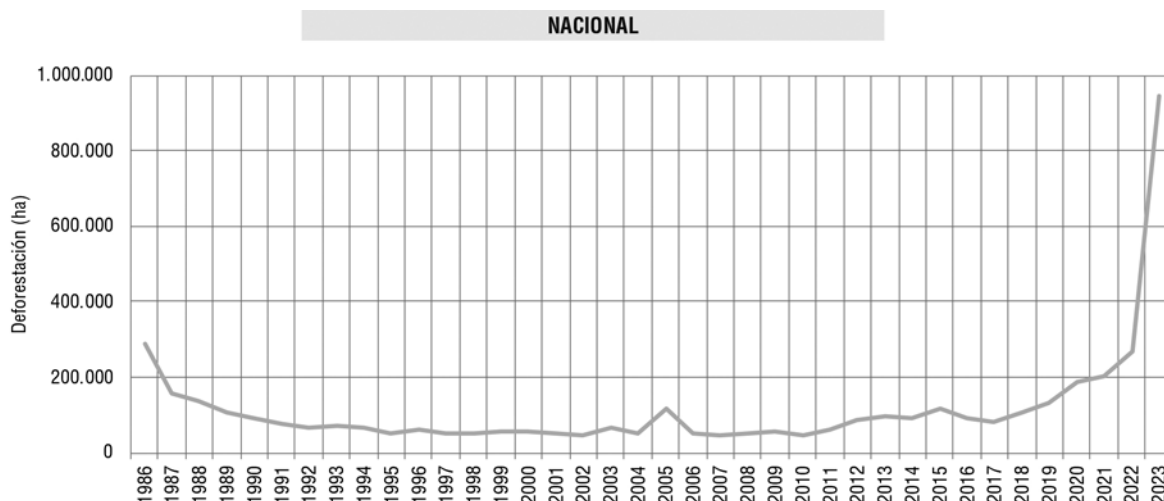
II.1. Pérdida de ecosistemas naturales a nivel nacional y por departamento

La transformación de ecosistemas no forestales hacia usos antrópicos en Bolivia entre 1985 y 2023 alcanzó 4,41 millones de hectáreas, lo que representa el 12% de su cobertura original de 36,66 millones de hectáreas en 1985. Como se muestra en el Gráfico 12, la conversión anual fue alta entre 1986 y 1988, con un promedio de 192.791 ha por año. Luego, entre 1989 y 2014, la tasa de cambio se estabilizó con un promedio anual de 63.224 ha. Aunque en 2015 la conversión alcanza un pico de 115.547 ha, es a partir de 2019 que se intensifica de manera crítica, con tasas anuales que duplican los valores históricos. En los últimos cinco años (2019-2023), más de 1,73 millones de hectáreas fueron convertidas principalmente a actividades agropecuarias, y en menor medida a infraestructura y otros usos antrópicos, lo que representa más de un tercio de toda la transformación registrada en el período completo. En 2023, la presión sobre estos ecosistemas alcanzó un nivel sin precedentes, con 944.483 de hectáreas convertidas en un solo año.

Beni es el departamento con la mayor extensión de ecosistemas naturales no forestales en Bolivia. En 1985, estos ecosistemas cubrían 9.993.872 hectáreas, representando el 48% de su superficie total, seguido por los bosques (47%) y cuerpos de agua y usos antrópicos. Entre las principales formaciones se encuentran sabanas inundables, pastizales naturales y humedales estacionales, típicos de la Amazonía y la región del Cerrado.

En términos de pérdida, Beni concentra el mayor volumen a nivel nacional, con 1,8 millones

Gráfico 12
Bolivia: Conversión de ecosistemas no forestales a usos antrópicos (1986-2023)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MapBiomas - Colección 2.0 de la Serie Anual de Mapas de Cobertura y Uso del Suelo de Bolivia.

de hectáreas perdidas entre 1985 y 2023, equivalentes al 18,3% de su cobertura original, y más del 41% de la pérdida total registrada en Bolivia. Hasta 2018, la pérdida se mantuvo relativamente moderada, con un promedio anual de 21.264 hectáreas. A partir de 2019, la presión sobre estos ecosistemas se intensificó drásticamente, alcanzando un promedio de 225.813 hectáreas anuales, y culminando en 2023 con un máximo histórico de 665.000 hectáreas perdidas en un solo año.

La Paz se posiciona como el segundo departamento con mayor pérdida de ecosistemas naturales no forestales, con 649.527 hectáreas (14,9% de su cobertura original). El departamento registró un pico importante en 1986, con 92.061 hectáreas perdidas, seguido por un descenso progresivo y una relativa estabilidad entre 1997 y 2018, con tasas anuales generalmente inferiores a 15.000 hectáreas. A partir de 2020, se observan fluctuaciones más marcadas, con un primer repunte ese año (16.804 hectáreas) y un segundo en 2023 (52.067 hectáreas), el más alto de las últimas décadas.

Santa Cruz reportó una pérdida acumulada de 620.648 hectáreas entre 1985 y 2023, equivalente al 15,5% de su cobertura original (4.002.958 hectáreas). Durante las primeras décadas, la dinámica de pérdida mostró fluctuaciones moderadas, pero desde 2015 se registró un aumento sostenido, con máximos en 2020 (40.898 hectáreas) y 2023 (51.438 hectáreas).

Oruro ocupa el cuarto lugar en términos absolutos, con 541.858 hectáreas perdidas (12,8% de su cobertura inicial). El patrón temporal muestra un pico temprano en 1986, con más de 70.000 hectáreas perdidas, seguido por un prolongado período de estabilidad hasta 2011. A partir de entonces, la pérdida comenzó a incrementarse progresivamente, alcanzando en 2023 su segundo valor más alto, con casi 49.000 hectáreas.

Cochabamba experimentó una pérdida de 291.316 hectáreas, equivalente al 13,3% de su cobertura inicial (2.198.039 hectáreas). A diferencia de Santa Cruz, la dinámica en Cochabamba fue más irregular: altos niveles de pérdida en los primeros años, seguidos por una fase de relativa estabilidad hasta 2019. Sin embargo, a partir de 2020 se observa un cambio, con un primer repunte importante (27.877 hectáreas) y un máximo de 62.648 hectáreas perdidas en 2023.

Pando, aunque registra la menor pérdida absoluta (19.508 hectáreas), presenta la mayor reducción proporcional, con un 22% de su cobertura de 1985 perdida. La tendencia muestra un episodio inicial de pérdida elevada en 1986,

seguido por una fase de estabilidad prolongada, hasta que a partir de 2011 se evidencia un repunte sostenido, que alcanza un nuevo máximo en 2021.

Finalmente, los departamentos de Potosí, Chuquisaca y Tarija registraron las menores reducciones relativas, con pérdidas del 2,9%, 2% y 2,3% respectivamente. No obstante, en 2023 se produjo un aumento inusual en la pérdida de ecosistemas en estas áreas, especialmente en Potosí, donde se perdieron más de 41.000 hectáreas en un solo año.

El Gráfico 13 muestra las tendencias departamentales descritas, evidenciando los picos históricos, las fases de estabilidad y el fuerte incremento de pérdidas en 2023.

El Gráfico 14, que presenta un mapa de Bolivia, muestra la distribución espacial de la pérdida acumulada de ecosistemas naturales no forestales entre 1985 y 2023, resaltando las zonas con mayor intensidad de transformación. Las pérdidas se concentran visiblemente en los Llanos de Moxos (Beni), el Altiplano central (Oruro y parte de Potosí), y sectores del norte de La Paz y el Chapare en Cochabamba. También se identifican núcleos de transformación en los humedales y pastizales del este de Santa Cruz y el norte de Tarija. Esta configuración refleja tanto la expansión agropecuaria como la ganadería extensiva y el avance de infraestructura en regiones sensibles. A diferencia de los bosques, estas transiciones involucran coberturas con fuerte variabilidad estacional, lo que exige interpretaciones más finas sobre los factores que explican la pérdida observada. Las trayectorias recientes apuntan a un avance cada vez más generalizado, incluyendo zonas tradicionalmente menos intervenidas.

II.2. Pérdida de ecosistemas naturales en biomas

Los ecosistemas naturales no forestales en Bolivia se distribuyen en seis grandes biomas: Amazonía, Andes, Chaco, Chiquitano, Pantanal y Tucumano-boliviano. Cada uno presenta características ecológicas particulares que han condicionado patrones diferenciados de pérdida de cobertura. La Amazonía y los Andes concentran la mayor parte de la pérdida acumulada, seguidos por el bioma Chiquitano, el Chaco, el Pantanal y el Tucumano-boliviano.

En la Amazonía, la pérdida de ecosistemas naturales no forestales alcanzó 2,15 millones de hectáreas, equivalente al 16,57% de su cobertura original. Hasta 2018, las tasas anuales de pérdida

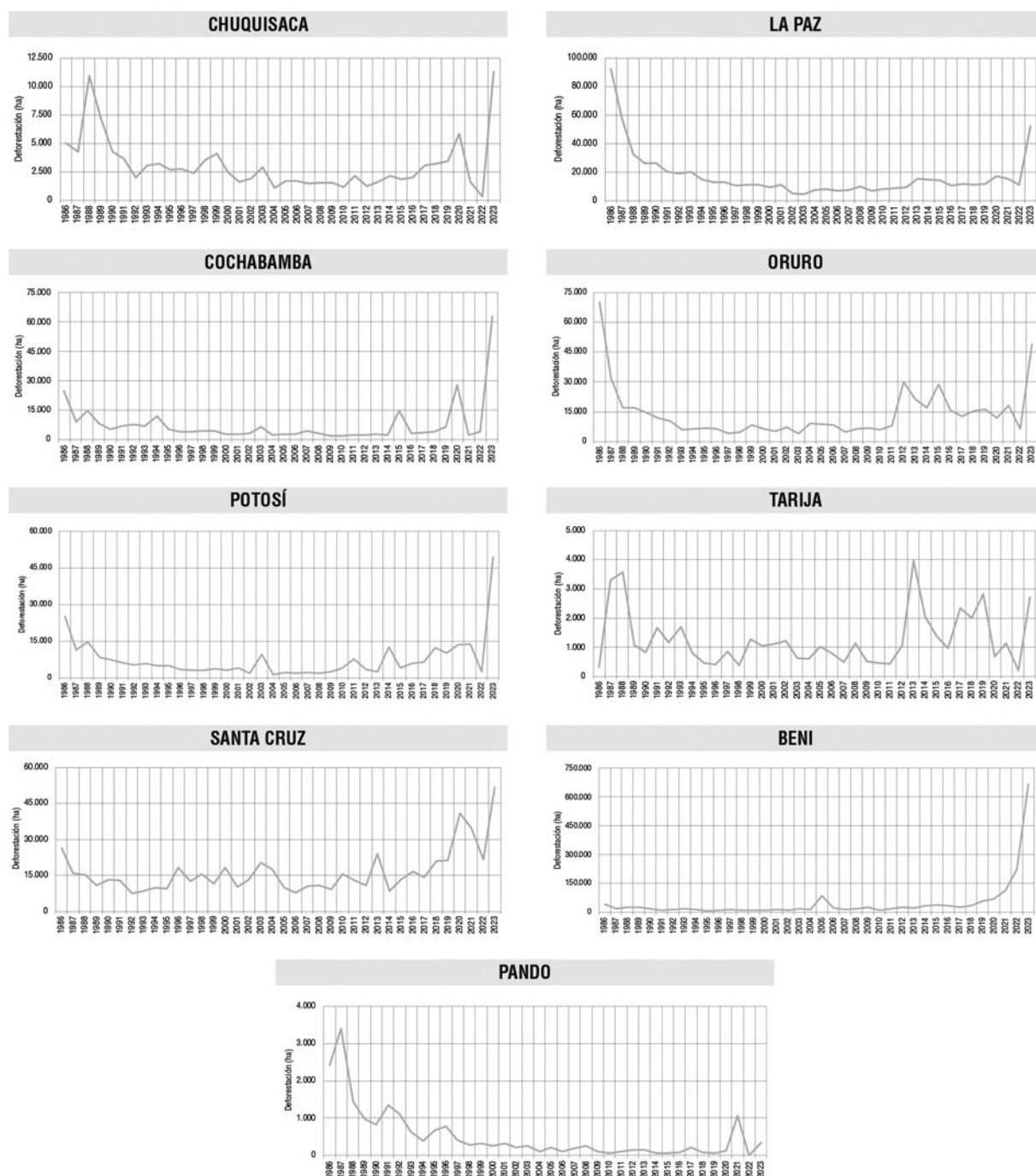
oscilaron generalmente entre 12.000 y 40.000 hectáreas, salvo picos aislados como en 2005. A partir de 2019, el ritmo de pérdida se triplicó, culminando en 2023 con más de 707.645 hectáreas perdidas en un solo año.

En los Andes, la pérdida acumulada fue de 1,77 millones de hectáreas (8,59% de su cobertura inicial), concentrada en dos grandes momentos: el primero en 1986, con 207.320 hectáreas perdidas, y el segundo en 2023, cuando se registraron 195.579 hectáreas, revirtiendo la

tendencia descendente observada desde los años noventa.

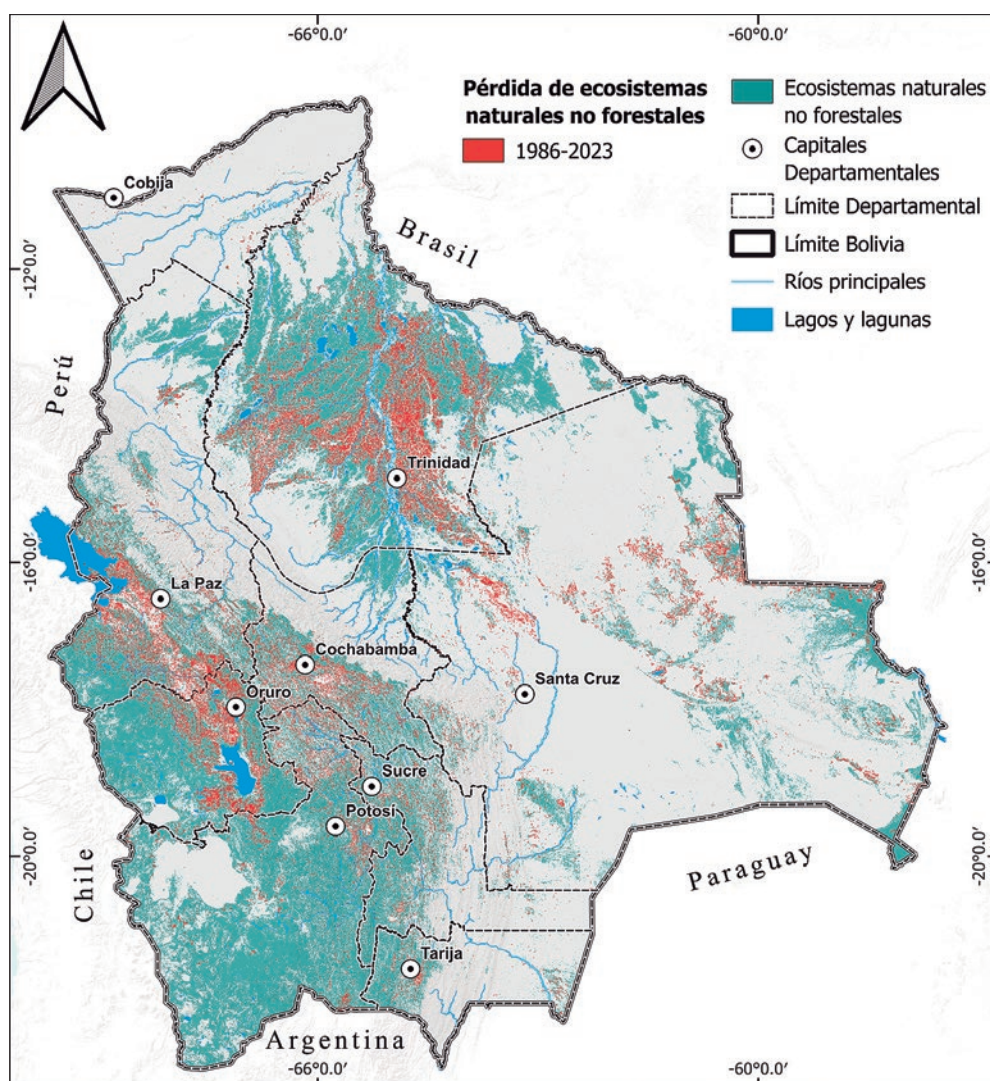
El bioma Chiquitano acumuló una pérdida de 315.395 hectáreas, lo que representa el 26,9% de su cobertura original, el valor proporcional más alto entre todos los biomas analizados. Los incrementos más notorios comenzaron a partir de 2013, cuando se registró un primer salto importante (19.995 hectáreas), seguido de una aceleración sostenida que alcanzó su punto máximo en 2020, con 28.099 hectáreas perdidas.

Gráfico 13
Conversión de ecosistemas no forestales a usos antrópicos por departamentos (1986-2023)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MapBiomas - Colección 2.0 de la Serie Anual de Mapas de Cobertura y Uso del Suelo de Bolivia.

Gráfico 14
Bolivia: Mapa de pérdida de ecosistemas naturales acumulada (1986 y 2023)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MapBiomas – Colección 2.0 de la Serie Anual de Mapas de Cobertura y Uso del Suelo de Bolivia.

En el Chaco, la pérdida total ascendió a 93.015 hectáreas (12,83% de su cobertura original). Durante buena parte del período, las tasas de pérdida fueron relativamente bajas y estables, con un repunte desde 2013 que culminó en un máximo de 9.395 hectáreas perdidas en 2023.

En el Pantanal, la pérdida fue inicialmente reducida –menos de 400 hectáreas anuales hasta 2004–, pero a partir de 2005 se observó un aumento sostenido. Los picos se registraron en 2019 y 2020, con más de 5.700 hectáreas perdidas anualmente, y un máximo de 10.723 hectáreas en 2020. En total, se perdieron 49.416 hectáreas, lo que representa el 4,86% de su superficie original.

Finalmente, el bioma Tucumano-boliviano registró una pérdida acumulada de 33.073 hectáreas (16,46% de su cobertura inicial). La mayor parte de la pérdida se concentró en los primeros años analizados, con más de 3.000 y

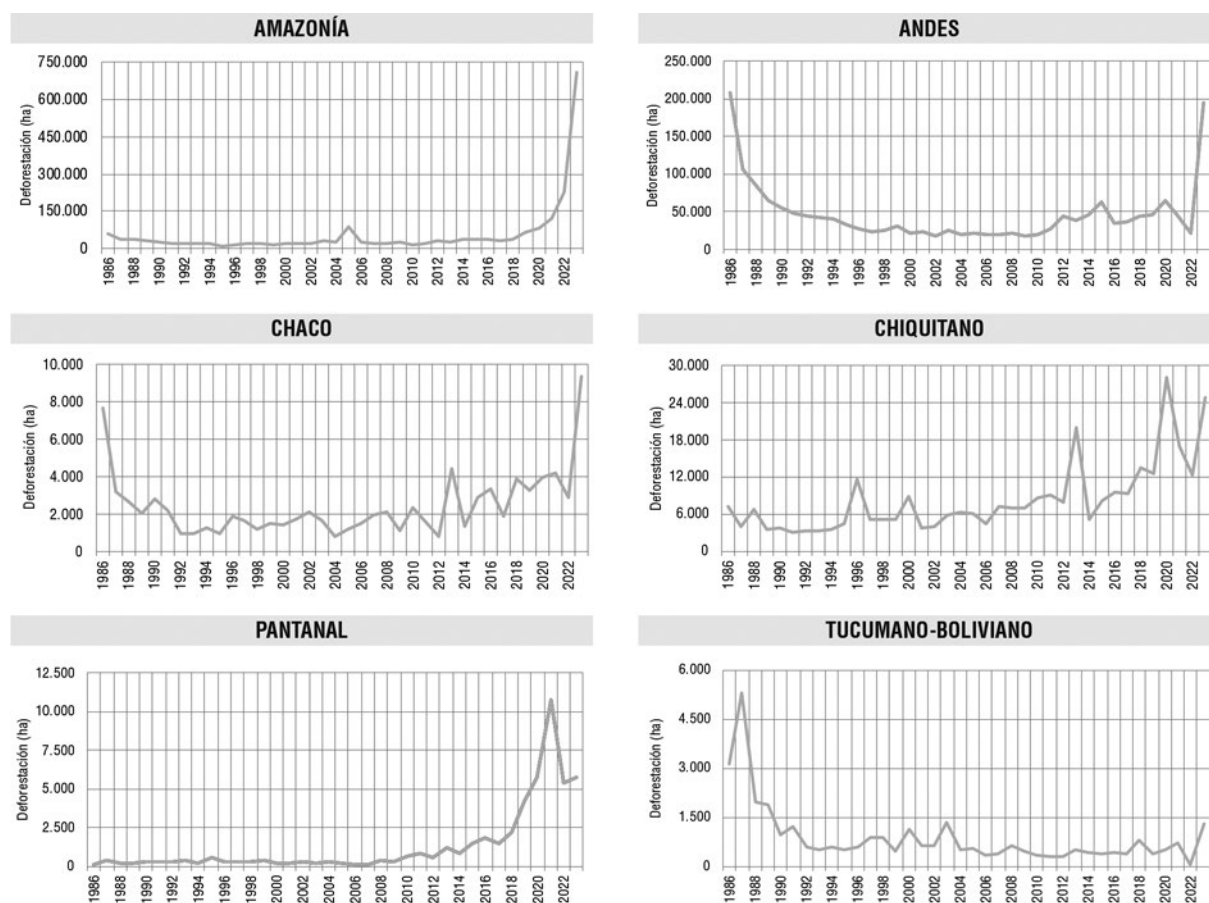
5.000 hectáreas respectivamente en 1986 y 1987, y un nuevo repunte en 2023, con 1.287 hectáreas perdidas.

El Gráfico 15 sintetiza estas tendencias, evidenciando la fuerte concentración de la pérdida en la Amazonía y los Andes, así como los repuntes más recientes en otros biomas.

II.3. Pérdida de ecosistemas naturales en sitios Ramsar

Los sitios Ramsar en Bolivia, conformados en su mayoría por humedales, sabanas y sistemas fluviales, representan territorios estratégicos para la conservación de ecosistemas naturales no forestales. Estos espacios sostienen dinámicas hidrológicas fundamentales, al regular flujos de agua, almacenar carbono y mantener la biodiversidad en diferentes regiones del país.

Gráfico 15
Conversión de ecosistemas no forestales a usos antrópicos por biomas (1986-2023)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MapBiomas – Colección 2.0 de la Serie Anual de Mapas de Cobertura y Uso del Suelo de Bolivia.

En la Amazonía, los sitios localizados en el departamento del Beni concentran parte importante de la pérdida observada. El Río Yata, con una cobertura inicial de 1.668.942 hectáreas, perdió 144.401 hectáreas (8,65%), mientras que el Río Matos, partiendo de 541.413 hectáreas, registró una pérdida proporcionalmente mayor, del 29,66%. El Río Blanco, con 994.827 hectáreas en 1985, también experimentó una pérdida significativa de 66.915 hectáreas (6,73%). A pesar de su menor superficie, el Palmar de las Islas, con 3.141 hectáreas, perdió 99,93 hectáreas, equivalente al 3,18% de su cobertura original.

En los Andes bolivianos, los sitios ubicados en la región altoandina concentraron pérdidas significativas de ecosistemas naturales no forestales. El Lago Titicaca (La Paz) perdió 167.312 hectáreas de su cobertura inicial de 621.507 hectáreas (26,92%), mientras que el complejo de los Lagos Poopó y Uru Uru (Oruro) registró una pérdida de 148.446 hectáreas, equivalente al 25,57% de sus 580.502 hectáreas originales. En contraste, la Laguna Colorada (Los Lípez) (Potosí) mantuvo prácticamente intacta su

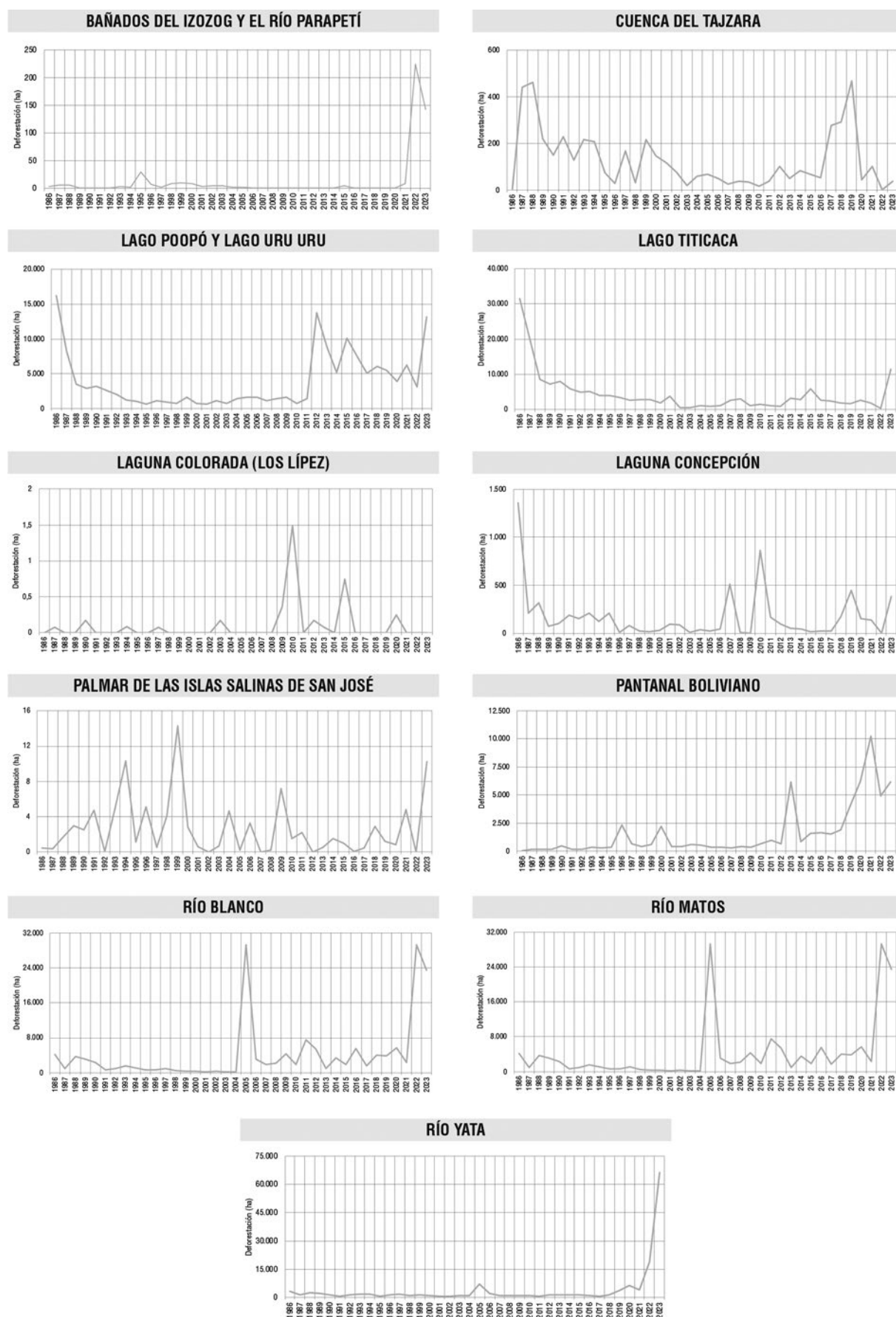
superficie, con apenas 3,69 hectáreas de pérdida sobre un total de 60.347 hectáreas de ecosistemas naturales no forestales.

En los Llanos de Santa Cruz, la dinámica fue más variable. El Pantanal boliviano, con 1.162.839 hectáreas en 1985, perdió 59.964 hectáreas (5,16%), mostrando una pérdida moderada en comparación con otros sitios. Sin embargo, la Laguna Concepción se destacó por su alta proporción de pérdida: de 9.299 hectáreas originales, se transformaron 6.519 hectáreas, equivalente al 70,10% de su superficie inicial, el porcentaje más elevado registrado en el análisis. Asimismo, el Bañados del Izozog y Río Parapetí, con 2.890 hectáreas, perdió 485,87 hectáreas, lo que representa el 16,81% de su área original.

En Tarija, la Cuenca del Tajzara perdió 4.834 hectáreas de su cobertura original de 162.673 hectáreas, lo que representa una pérdida proporcional del 2,97%, una de las más bajas entre los sitios evaluados.

El Gráfico 16 ilustra la evolución de la pérdida anual en los principales sitios Ramsar de Bolivia, evidenciando tanto la variabilidad en la

Gráfico 16
Conversión de ecosistemas no forestales a usos antrópicos por sitios Ramsar (1986-2023)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MapBiomas - Colección 2.0 de la Serie Anual de Mapas de Cobertura y Uso del Suelo de Bolivia.

magnitud de las pérdidas como las diferencias en las trayectorias territoriales de transformación.

II.4. Pérdida de ecosistemas naturales en áreas protegidas y territorios indígenas

Las áreas protegidas y territorios indígenas en Bolivia han desempeñado un rol fundamental en la conservación de la biodiversidad y la regulación de los ecosistemas. Sin embargo, al igual que en el caso de la deforestación, estas áreas han experimentado una creciente presión antrópica, lo que ha resultado en la conversión de ecosistemas naturales no boscosos hacia usos agropecuarios, infraestructura y otros usos antrópicos. Entre 1985 y 2023, la transformación acumulada de estos ecosistemas en áreas protegidas y territorios indígenas alcanzó 530.721 ha, lo que representa una reducción significativa de sus coberturas originales. Como se observa en el Gráfico 17, la conversión no se ha distribuido de manera homogénea, con ciertas categorías de protección mostrando mayor vulnerabilidad.

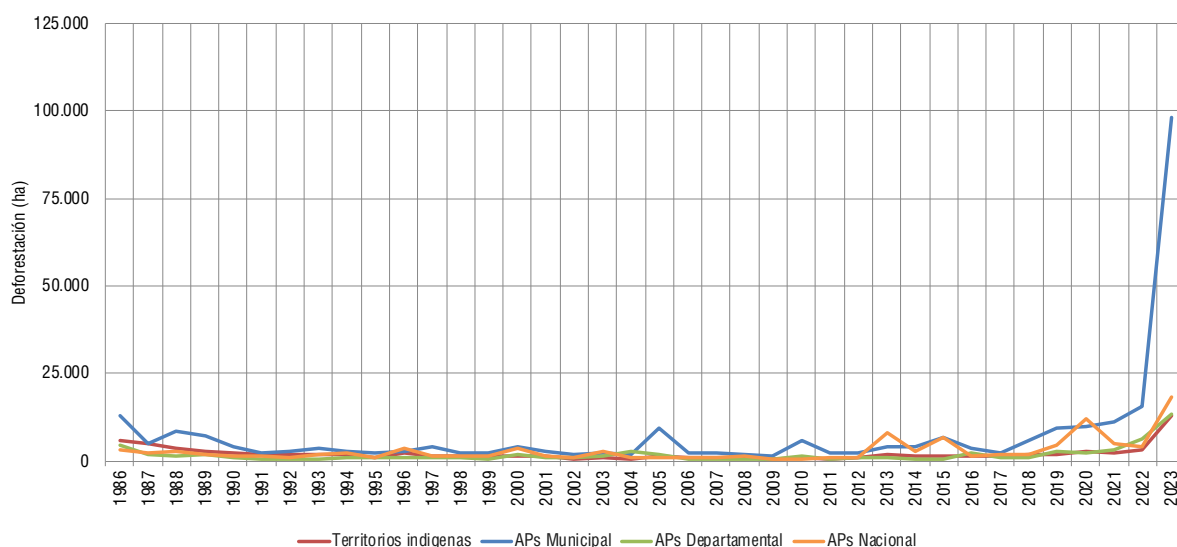
En términos absolutos y porcentuales, las áreas protegidas municipales registraron la mayor transformación de ecosistemas no forestales, con 274.910 ha convertidas, representando el 10,5% de su cobertura original. Dentro de esta categoría, cinco áreas protegidas municipales del departamento de Beni concentran el 73% de toda la pérdida registrada: Pampas del Yacuma, Gran Mojos, Rhukanrhuka, Espíritu de Elsner y Grandes Lagos Tectónicos de Exaltación.

Estas áreas, caracterizadas por la presencia de sabanas inundables, humedales y pastizales naturales, han experimentado una transformación acelerada en las últimas décadas debido a la expansión de la ganadería extensiva y el avance de la frontera agropecuaria. La alta concentración de pérdida en estas cinco áreas evidencia la fragilidad de los mecanismos de conservación a nivel municipal y la creciente presión sobre los ecosistemas naturales no forestales en la Amazonía boliviana.

Por otro lado, las áreas protegidas nacionales registraron una conversión de 112.118 ha (3,89% de su cobertura inicial), mientras que las áreas departamentales alcanzaron 66.158 ha transformadas (5,13%). Aunque proporcionalmente estas áreas han perdido menos cobertura que las municipales, la tendencia muestra una creciente presión sobre sus ecosistemas, especialmente en los últimos años.

Los territorios indígenas, aunque han registrado una menor conversión en términos absolutos (77.533 ha), presentan una reducción del 4,16% de su superficie original de ecosistemas naturales no forestales, lo que indica que también están siendo impactados por la expansión de la frontera agropecuaria y otras actividades humanas. La transformación dentro de estos territorios ha sido más lenta que en las áreas protegidas municipales, pero el aumento de presiones externas, como la expansión de la agricultura mecanizada y los incendios, ha puesto en riesgo su rol como espacios de conservación.

Gráfico 17
Conversión de ecosistemas no forestales a usos antrópicos en áreas protegidas y territorios indígenas (1986-2023)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MapBiomas – Colección 2.0 de la Serie Anual de Mapas de Cobertura y Uso del Suelo de Bolivia.

La tabla 2 resume estos resultados, mostrando la superficie convertida y el porcentaje de pérdida en cada categoría de protección entre 1985 y 2023.

Tabla 2
Pérdida acumulada de ecosistemas naturales y cobertura original en áreas protegidas y territorios indígenas (1985–2023)

Régimen de protección	Pérdida de ecosistemas naturales (ha)	Cobertura original (1985) (ha)	Porcentaje perdido (%)
Departamental	66.158	1.290.332	5,1
Municipal	274.910	2.616.972	10,5
Nacional	112.118	2.876.211	3,9
Territorios indígenas	77.533	1.861.027	4,2

Así como en el caso de la deforestación, 2023 marcó un punto crítico para la conservación de ecosistemas no forestales dentro de las áreas protegidas y territorios indígenas, con un aumento sin precedentes en la conversión hacia usos antrópicos.

Conclusiones y discusiones

Desde un enfoque de los cambios en la cobertura del territorio, este capítulo abordó dos componentes fundamentales de la transformación ambiental en Bolivia entre 1985 y 2023. Por un lado, se examinó la dinámica de los bosques, considerando tres procesos distintos: la pérdida total de cobertura forestal, la deforestación inducida por actividades humanas y la expansión de bosques secundarios. Por otro lado, se analizó la conversión de ecosistemas naturales no forestales –como sabanas, pastizales, humedales y matorrales– hacia usos agropecuarios, urbanos e infraestructurales. A continuación, se presentan los principales hallazgos:

La **pérdida de cobertura forestal** en Bolivia alcanzó los 9,8 millones de hectáreas entre 2001 y 2024. Es importante mencionar que esta pérdida abarca tanto deforestación, incendios, así como otros procesos de reducción del bosque. En 2024, Bolivia registró un récord alarmante con 1,8 millones de hectáreas de bosque perdidas en un solo año –1.1 millones asociadas a incendios y el resto posiblemente a desmontes mecanizados– posicionándose como el segundo país con mayor pérdida de bosques primarios a nivel mundial y el primero en términos per cápita entre los países andino-amazónicos.

La **deforestación en Bolivia** alcanzó más de 7,1 millones de hectáreas entre 1985 y 2023, lo que representa la conversión del 11,4% del bosque original registrado en 1985 hacia coberturas antrópicas. Esta transformación ha sido especialmente intensa en Santa Cruz, que concentra el 79% del total deforestado, con municipios como San Ignacio de Velasco, Pailón y San Julián acumulando más de un tercio del total nacional. Estos municipios se ubican total o parcialmente en el bioma Chiquitano, el más afectado tanto en términos absolutos como proporcionales, con más de 2,28 millones de hectáreas perdidas (21,2% de su cobertura original). Le sigue el Chaco, con pérdidas similares en superficie (19,6%), y luego la Amazonía, donde, aunque el volumen es alto, la proporción relativa es menor (6,9%).

Si bien desde los años noventa hubo picos importantes de deforestación, el proceso se acelera de manera sostenida desde los 2000, y a partir de 2016 entra en una fase estructural. Desde entonces, los desmontes superan consistentemente las 250 mil hectáreas anuales, marcando un patrón ya no asociado a eventos aislados, sino a una lógica establecida de transformación territorial. Esta dinámica se plasma también en el avance sostenido de la deforestación sobre áreas protegidas y territorios indígenas, donde hasta hace poco los niveles de pérdida eran relativamente bajos. A partir de 2016, estas figuras empiezan a registrar una aceleración significativa, especialmente en áreas protegidas municipales. La intensidad de pérdida en sitios como Laguna Concepción –donde se ha desmontado un tercio del bosque original pese a su estatus Ramsar– refleja el vaciamiento normativo de la conservación en Bolivia y la fragilidad de los marcos institucionales frente al avance agroextractivista.

Los **bosques secundarios**, aunque históricamente invisibilizados en las políticas públicas y los sistemas de monitoreo en Bolivia, mostraron un proceso de expansión progresiva tras décadas de deforestación. Estas áreas, surgidas por regeneración natural o abandono de tierras productivas, alcanzaron en 2020 un máximo histórico de más de 1,26 millones de hectáreas. Sin embargo, los datos de 2023 marcan un quiebre: la superficie cayó un 25%, reduciéndose a 945 mil hectáreas. Esta pérdida sugiere que, lejos de consolidarse como espacios de recuperación ecológica, los bosques secundarios están siendo nuevamente incorporados en ciclos de conversión a usos agrícolas y ganaderos principalmente.

La pérdida de ecosistemas naturales no forestales entre 1985 y 2023 supera los 4,4 millones de hectáreas, abarcando sabanas, humedales y pastizales. Esta transformación ha sido especialmente intensa en Beni, que concentra el 45% de la pérdida nacional y ha visto desaparecer el 18,3% de su cobertura original. En este departamento, la pérdida se aceleró notablemente a partir de 2019, con un incremento del promedio anual de 21 mil hectáreas antes de 2018 a 226 mil hectáreas en los años siguientes. Este aumento coincide con la implementación de instrumentos de planificación territorial, como el nuevo PLUS de este departamento en 2019, que facilitaron la habilitación de tierras para actividades agropecuarias. Por otro lado, en Santa Cruz, aunque la pérdida de ecosistemas no forestales representa menos de la mitad que en Beni, gran parte se concentró en el bioma Chiquitano, que explica más de la mitad de la pérdida departamental. Considerando tanto los bosques como ecosistemas naturales no forestales, el bioma Chiquitano ha perdido cerca de 2.6 millones de hectáreas, equivalente al 20% de su superficie original, lo que plantea desafíos críticos para la sostenibilidad ecológica y socioeconómica de la región.

En los Andes, la pérdida acumulada de estos ecosistemas fue de 1,8 millones de hectáreas entre 1985 y 2023, concentrada principalmente en Oruro y Potosí. A diferencia de las tierras bajas –donde la conversión suele implicar desmontes, incendios y una sustitución completa de los ecosistemas por pasturas o cultivos–, en los Andes la transformación ha sido más gradual y difusa. Allí, la pérdida de cobertura se asocia principalmente a una intensificación de actividades productivas locales que modifican las dinámicas del paisaje sin eliminar completamente su estructura ecológica. No obstante, en los Andes muchas transiciones reflejan usos estacionales o prácticas comunales como el pastoreo, más que una conversión definitiva. Además, factores externos como el cambio climático pueden causar la pérdida de humedales o pastizales sin intervención antrópica directa, lo que limita las interpretaciones basadas únicamente en datos de cobertura.

Dentro de áreas protegidas y territorios indígenas, la pérdida acumulada de ecosistemas no forestales supera las 530 mil hectáreas, equivalente al 6,3% de su cobertura original, con las mayores proporciones en áreas protegidas municipales, donde se perdió el 10,5% de la superficie. Aunque la deforestación también aumentó en

estas categorías desde 2015, la pérdida de ecosistemas no forestales fue proporcionalmente más intensa, reflejando una presión doble sobre bosques y otras formaciones naturales. El caso del sitio Ramsar del Río Yata ilustra esta vulnerabilidad: se perdió el 8,6% de la cobertura original (más de 144 mil hectáreas), afectando humedales clave, y, como se vio en capítulos anteriores, comprometiendo la disponibilidad de agua superficial y afectando los medios de vida locales.

Estas transformaciones en la cobertura del territorio no pueden entenderse sin considerar las dinámicas estructurales y los actores que las sostienen. La deforestación no ha sido producto de decisiones aisladas, sino de un proceso acumulativo que consolidó un modelo territorial basado en la concentración de tierras, incentivos estatales y expansión agropecuaria. En las últimas décadas, este modelo ha favorecido principalmente a grandes agroganaderos, empresas agroindustriales, menonitas y colonizadores mecanizados.

Pero estos actores no operan solos ni al margen del Estado. El desmonte responde tanto a lógicas de mercado como a una institucionalidad que ha promovido la legalización ex post, la distribución estratégica de tierras y una captura institucional que desmanteló los controles estatales (Müller *et al.*, 2024; He, 2024; Fundación TIERRA, 2025). A ello se suma el papel clave de los circuitos financieros “grises”, donde intermediarios no regulados otorgan crédito a cambio de futuras cosechas, sin cumplir exigencias ambientales ni tributarias. Este sistema paralelo financia desmontes ilegales fuera del radar estatal, reforzando un ciclo vicioso entre deforestación, crédito informal y concentración de tierras (Czaplicki, 2024).

El marco normativo ha legitimado esta expansión al perdonar desmontes ilegales, ampliar superficies autorizadas y debilitar el control sobre el uso del fuego (He *et al.*, 2025). En este contexto, INRA y ABT operan bajo una lógica de regularización retroactiva que convierte el desmonte en vía legítima de acceso a tierra. La permisividad estatal responde también a lógicas de patronazgo político, donde el desmonte se intercambia por lealtades y control territorial (Fundación TIERRA, 2025). Este patrón se expresa con claridad en municipios del oriente como San Ignacio de Velasco, donde confluyen habilitación estatal, captura local del poder y desprotección ambiental sistemática (Czaplicki, Quezada & Navia, 2025).

Este panorama exige repensar de forma estructural las políticas públicas vinculadas al uso del territorio. Existen alternativas viables orientadas a la sostenibilidad: sistemas agroecológicos, producción basada en frutos amazónicos, ganadería sostenible, turismo comunitario y modelos de manejo forestal con participación local. Sin embargo, estas propuestas continúan siendo marginales frente a un régimen que premia la deforestación. Revertir esta lógica implica transformar los incentivos económicos, recuperar la capacidad regulatoria del Estado y redefinir el desarrollo como gestión sostenible del territorio. La destrucción sistemática de los ecosistemas no solo compromete la biodiversidad y los medios de vida locales, sino que pone en riesgo la viabilidad ecológica y económica del país en el largo plazo.

Referencias bibliográficas

- Andersen, L. E., Muñoz Quisberth, A., Choque Sunagua, S., Quispe Gemio, G., Malky, A., & Torrico, J. C. (2023). *Deforestación y Áreas Protegidas en Bolivia*. SDSN Bolivia.
- Baker, J. C. A., Adami, M., Silva-Junior, C. H. L., Sadeck, L. W. R., Smith, C., Heinrich, V. H. A., ... & Spracklen, D. v. (2025). Climate benefits of Amazon secondary forests-recent advances and research needs. *Environmental Research Letters*, 20(4), 043001.
- Baragwanath, K., & Bayi, E. (2023). Collective property rights lead to secondary forest growth in the Brazilian Amazon. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 120(22), e2221346120.
- Boillat, S., Ceddia, M. G., & Bottazzi, P. (2022). The role of protected areas and land tenure regimes on forest loss in Bolivia: Accounting for spatial spillovers. *Global Environmental Change*, 76, 102571.
- Bonanomi, J., Tortato, F. R., Penha, J., & Bueno, A. S. (2019). Protecting forests at the expense of native grasslands: Land-use policy encourages open-habitat loss in the Brazilian cerrado biome. *Perspectives in Ecology and Conservation*.
- Chokkalingam, U., & De Jong, W. (2001). Secondary forest: A working definition and typology. *The International Forestry Review*, 3(1), 19-26.
- Czaplicki Cabezas, S. (2024a). Detrás del humo y los prejuicios: Un análisis crítico de la batalla de narrativas sobre responsabilidades y la respuesta a los incendios y desmonte en Bolivia. *Revista Enclave Salvaje*.
- Czaplicki, S. (2024b). *Las finanzas grises del agromercado en Bolivia y su rol en la deforestación*. Alianza por la Solidaridad - Actionaid.
- Czaplicki, S., Quezada Lambertin, C., & Navia, R. (2025). En una Bolivia devorada por su propia frontera agrícola, San Ignacio de Velasco es el plato fuerte. *Revista Nómadas*. <https://shorturl.at/g31QE>
- Fundación Amigos de la Naturaleza. (2025). *Humedales, un sostén clave de la Amazonía y su contexto de protección en Bolivia*.
- Fundación TIERRA. (2025). *Incendios forestales 2024: Tras las huellas del fuego*. La Paz, Bolivia.
- Global Forest Watch. (2025). Tree cover loss in Bolivia. World Resources Institute. <https://www.globalforestwatch.org>
- He, Y., Czaplicki, S., Maillard, O., Müller, R., Romero-Muñoz, A., Romero Pimentel, L. F., Vadillo, A., & Vos, V. A. (2025). Enact reforms to protect Bolivia's forests from fire. *Science*, 387(6731), 255-256. <https://doi.org/10.1126/science.adt8304>
- Heinrich, V. H., Sitch, S., Rosan, T. M., Silva-Junior, C. H., & Aragão, L. E. (2023). RE: Growth—A toolkit for analyzing secondary forest aboveground carbon dynamics in the Brazilian Amazon. *Frontiers in Forests and Global Change*, 6, 1230734.
- Kennard, D. K. (2002). Secondary forest succession in a tropical dry forest: Patterns of development across a 50-year chronosequence in lowland Bolivia. *Journal of Tropical Ecology*, 18(1), 53-66.
- Müller, R., Montero, J. C., & Mariaca, G. (2024). *Causas, actores y dinámicas de la deforestación en Bolivia 2010-2022*. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).
- Müller, R., Pacheco, P., & Montero, J. C. (2014). *El contexto de la deforestación y degradación de los bosques en Bolivia: Causas, actores e instituciones*. CIFOR.
- Nunes, S., Oliveira, L., Siqueira, J., Morton, D. C., & Souza, C. M. (2020). Unmasking secondary vegetation dynamics in the Brazilian Amazon. *Environmental Research Letters*, 15(3), 034057.
- Overbeck, G. E., Velez-Martin, E., Scarano, F. R., & Lewinsohn, T. M. (2015). Conservation in Brazil needs to include non-forest ecosystems. *Biodiversity and Conservation*, 21, 1455-1460.

- Poorter, L., Bongers, F., Aide, T. M., Almeyda Zambrano, A. M., Balvanera, P., Becknell, J. M., ... & Rozendaal, D. M. (2016). Biomass resilience of Neotropical secondary forests. *Nature*, 530(7589), 211-214.
- Quintanilla, M., Cuéllar, S., Camargo, R., Espinoza, S., Tancara, A., Char, M., Mollinedo, E., & Varon, Y. (2023). *Deforestación en Bolivia: Cambios en la cobertura forestal 1956-2022*. Fundación Amigos de la Naturaleza (FAN).
- Rozendaal, D. M., Bongers, F., Aide, T. M., Alvarez-Dávila, E., Ascarrunz, N., Balvanera, P., ... & Poorter, L. (2019). Biodiversity recovery of Neotropical secondary forests. *Science Advances*, 5(3), eaau3114.
- Silva Junior, C. H., Heinrich, V. H., Freire, A. T., Broggio, I. S., Rosan, T. M., Doblas, J., ... & Aragão, L. E. (2020). Benchmark maps of 33 years of secondary forest age for Brazil. *Scientific Data*, 7(1), 269.
- UNCCD. (2024). *Perspectivas Mundiales de la Tierra sobre pastizales y pastores*. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.

CAPÍTULO V

Avances, brechas y desafíos en el sistema de educación regular boliviano

Ernesto Yañez¹ y Marco Nina-Vargas²

Introducción

El acceso a una educación de calidad es un derecho humano fundamental y una condición indispensable para el ejercicio pleno de otros derechos y responsabilidades ciudadanas. Desde esta perspectiva, la educación no solo es clave para el desarrollo integral de las personas y la adquisición de capacidades esenciales para una vida digna, autónoma y responsable, sino que también fortalece el ejercicio de una ciudadanía activa y comprometida con la democracia, y se constituye en motor fundamental del desarrollo económico al impulsar la generación de conocimiento, la innovación y la productividad (PNUD, 2014).

La centralidad de la educación en el desarrollo sostenible está reflejada en la Agenda 2030. La educación no solo es un objetivo en sí mismo, sino que al mismo tiempo es un medio para alcanzar otros objetivos. Se entiende que la educación, al proporcionar conocimientos y habilidades, permite a las personas tomar decisiones informadas, mejorar su calidad de vida y contribuir al desarrollo de sus comunidades y, por tanto, contribuye al cumplimiento de prácticamente todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En ese marco, la garantía del derecho a la educación

se posiciona como una condición fundamental para lograr un desarrollo sostenible, lo que pone en relieve la importancia de contar con un sistema educativo que garantice, a todas las personas, el acceso en igualdad de condiciones a una educación inclusiva, equitativa y de calidad.

Avanzar en esa dirección exige conocer y reconocer los progresos alcanzados y los desafíos que aún se enfrenta. Es en ese sentido que este capítulo ofrece una mirada que, centrada en el periodo post-bonanza económica (2015-2023), entrega una serie de elementos que buscan ayudar a tener una mejor comprensión de la situación de la educación en Bolivia.

El capítulo pone foco en el Subsistema de Educación Regular, dejando para futuros trabajos el análisis de situación en los subsistemas de Educación Superior en Formación Profesional y de Educación Alternativa y Especial, y se sustenta en fuentes de datos oficiales como el Ministerio de Educación, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Instituto de Estadísticas de la UNESCO. El análisis sigue un enfoque descriptivo que busca un balance entre la calidad académica y accesibilidad a lectores no especialistas.

El capítulo se estructura en siete secciones, abordando cada una de ellas una dimensión

1 Fundación Aru.

2 Universidad Católica Boliviana San Pablo, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas.

distinta del sistema educativo. Esto implica que, para tener una cabal comprensión del estado de situación, se deben contemplar todas las secciones reconociendo la interacción que existe entre ellas. Esa lectura es la que permitirá comprender las fortalezas y debilidades del sistema. La primera sección presenta los avances en escolarización, mientras que la segunda y la tercera profundizan en la evolución y características de la trayectoria y la finalización educativa, respectivamente. La cuarta examina el estado de la calidad educativa a partir de los resultados de las pruebas de aprendizaje más recientes implementadas en Bolivia: el *Diagnóstico Nacional Post TERCE* y las *Pruebas educativas plurinacionales "Iyambae"*. La quinta pone foco en las brechas de equidad, considerando como variables de resultado a la asistencia, el rezago, la finalización y los logros de aprendizaje. En esta sección también se explora la brecha digital en la educación regular, considerando tres dimensiones: la conexión a internet, el acceso a dispositivos digitales y las habilidades tecnológicas. La sexta discute las principales características del financiamiento y la asignación de recursos financieros. Finalmente, la séptima cierra el capítulo con las conclusiones y un llamado a discutir a la luz de los hallazgos el futuro de la educación en Bolivia.

I. Los avances en la escolarización

El aumento sistemático en los niveles de escolarización en las últimas décadas constituye, sin dudas, un logro destacable. Esta tendencia, que ya se apreciaba en la primera década del siglo XXI, se ha consolidado durante los últimos 10 años no solo a partir del avance hacia la universalización de la educación primaria, sino también con la importante expansión de la cobertura de la educación inicial y secundaria.

En 2015, la tasa de escolarización³ entre los niños con edad de asistir a primaria se situaba alrededor del 9%, es decir que rozaba la universalización (Gráfico 1, panel (a)). Asimismo, la asistencia también era elevada entre los adolescentes y jóvenes en edad de cursar secundaria. En 2015, cerca del 91% de personas en este grupo etario se encontraba escolarizado y, si bien esta proporción todavía estaba alejada de la universalización, es un claro reflejo del esfuerzo del Estado por garantizar el acceso a la educación más allá de la primaria.

En 2023, el nivel de escolarización de aquellos con edad de asistir a primaria aumentó en dos puntos porcentuales, lo que consolida el avance hacia la universalidad de la escolaridad entre los 6 y 11 años. Al respecto, el panel (b) del Gráfico 1 muestra que el nivel de asistencia entre los 7 y 11 años ronda el 99% y que está alrededor del 96% para aquellos con 6 años.

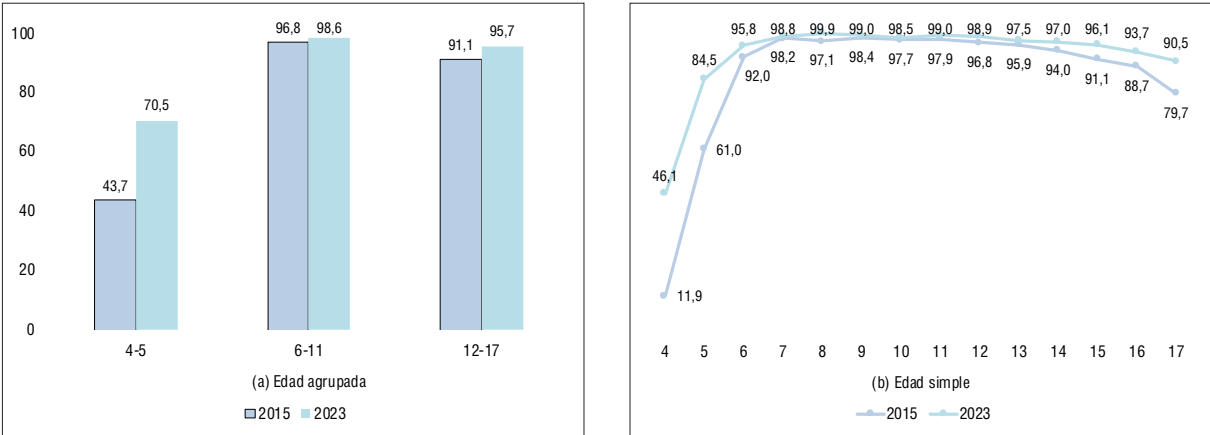
Las mejoras en la asistencia de las personas con edad normativa para asistir a secundaria observadas en 2023 también fueron significativas (Gráfico 1, panel (a)). Estas mostraron un incremento cercano a cinco puntos porcentuales, lo que se tradujo en un 96% de personas entre 12 y 17 años escolarizadas.

Una consecuencia de la universalización de la escolaridad entre los 6 y 11 años es la alta proporción de adolescentes que luego de culminar la primaria acceden a secundaria. Sin embargo, conforme se avanza en edad esta proporción se va deteriorando (Gráfico 1, panel (b)). Así, mientras la asistencia escolar para los adolescentes de 11 y 12 años se sitúa alrededor del 99%, en edades posteriores muestra una caída sistemática que a los 17 años se traduce en 8 puntos porcentuales menos que el nivel de asistencia de sus pares de 12 años. Este comportamiento es señal de la presencia de dificultades para retener estudiantes, sobre todo en la secundaria.

La asistencia de niños con la edad normativa para asistir a la educación inicial también ha registrado mejoras entre 2015 y 2023; sin embargo, estas han sido insuficientes para equiparar los resultados observados en otros tramos de edad (Gráfico 1, panel (a)). En 2015, solo el 44% de los niños y niñas de 4 y 5 años asistía a un establecimiento educativo, mientras que en 2023 esta cifra alcanzó el 70%. La diferencia entre estos dos años responde, sobre todo, a la baja asistencia que se observa entre los niños de 4 años (Gráfico 1, panel (b)). Mientras en 2015 el 12% de esta población asistía a algún centro de educación inicial, para 2023 lo hacía el 46%. A pesar de este incremento, el nivel es sustancialmente menor al observado entre sus pares de 5 años, cuya tasa de asistencia fue del 61% en 2015 y 85% en 2023. Esta disparidad revela un desafío pendiente en la escolarización de la población más joven, dado que cinco de cada diez niños de 4 años no se habían incorporado al sistema educativo.

3 Entendida como el número total de niños de una edad determinada que asiste a la escuela, sin importar el grado, dividido por el total de niños de esa edad.

Gráfico 1
Bolivia: Tasa de asistencia escolar por edad agrupada y edad simple
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Encuesta de hogares 2015 y 2023.

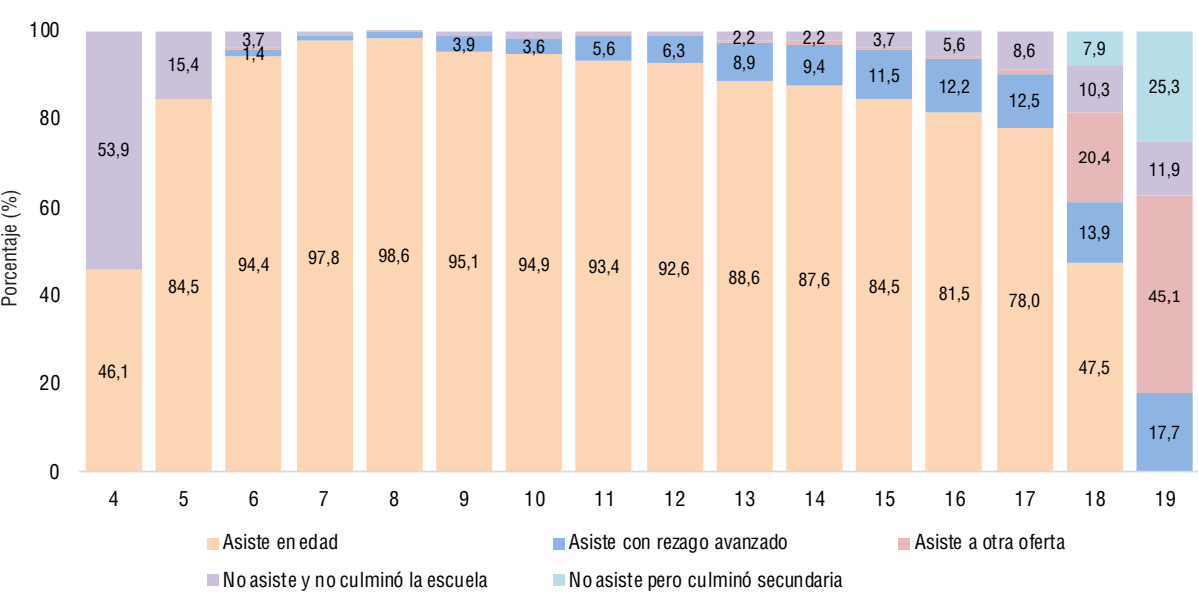
II. Las trayectorias educativas

Los niveles de escolarización presentados en la sección anterior ilustran las mejoras en las oportunidades de acceso al sistema educativo, pero no dicen mucho sobre la eficiencia interna. Una forma de abordar esta temática es el seguimiento a las trayectorias educativas de los estudiantes. Hacer esto permite aproximar e inferir sobre las dificultades e interrupciones que atraviesan durante su tránsito educativo, mismo que puede verse interrumpido como consecuencia de repetir el grado, abandonar parcial o definitivamente los estudios o por ingresar al sistema educativo de forma tardía. La acumulación en el tiempo

de estas situaciones se expresa en el rezago, que es un indicador que está asociado con el riesgo de abandono y, por tanto, es un insumo para la detección temprana de la exclusión.

El Gráfico 2, que brinda información resumida sobre las trayectorias educativas, revela varios comportamientos estructurales diferenciados según la etapa de escolaridad. En el primer tramo, correspondiente a los 4 y 5 años, se remarca la presencia de una elevada proporción de niños que, teniendo la edad normativa, no inician su proceso educativo. En 2023, aproximadamente el 54% de los niños de 4 años no asistía a ningún centro de educación inicial y si bien esta situación mejora sustancialmente a los 5 años –con un 85%

Gráfico 2
Bolivia: Porcentaje de población según condición de asistencia escolar y edad, 2023



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta de Hogares 2023.

de asistencia—, aún se registra una proporción significativa de niños fuera de la escuela. Nótese que, a los 6 años, la escolarización alcanza el 96% y la brecha que muestra con la escolarización a los 5 años sugiere la presencia de una incorporación tardía a la educación, pero sobre todo la incorporación a primaria sin cursar inicial.

Como ya se mencionó, entre los 7 y 11 años la escolarización roza la universalización, manteniéndose alrededor del 99%. En este tramo la mayor parte de niños asiste en edad al sistema educativo, aunque se reconoce que a los 8 años comienza a visibilizarse el rezago escolar⁴ y que a partir de los 11 años —que es la edad normativa para finalizar la educación primaria— el rezago inicia una tendencia creciente. Nótese en el Gráfico 2, que alrededor del 99% de los niños de 11 años estaban escolarizados en 2023 y que el 6% tenía dos o más años de rezago mientras que a los 10 años la proporción de niños escolarizados es la misma pero el rezago es solo de 4%.

Los 13 años, además de mostrar niveles de escolarización todavía altos, marcan el inicio de un deterioro en los niveles de rezago que se profundiza en relación directa con la edad. Este comportamiento refleja el aumento en la tasa de repitencia en los primeros grados de secundaria (el tema se recupera más adelante).

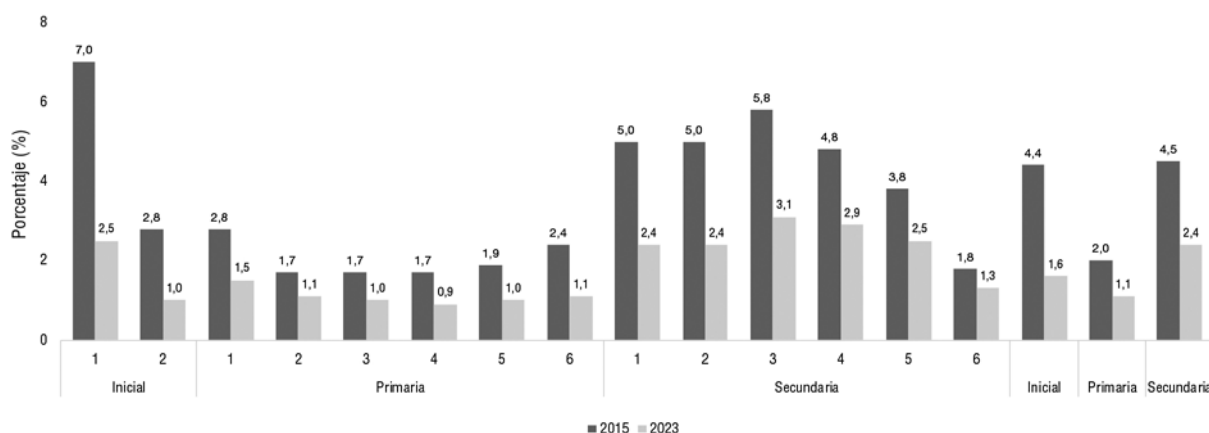
A partir de los 15 años, la tendencia creciente del rezago se acompaña con un proceso de desescolarización que está asociado a procesos de abandono educativo que, en gran parte, son consecuencia de la acumulación de fracasos educativos que se reflejan en el crecimiento del rezago.

Tomar como referencia a las personas de 19 años permite aproximar la situación de la población en edad de culminar el tránsito educativo. En 2023, el 18% de la población de esta edad aún asistía a la educación secundaria (claramente con varios años de retraso), el 45% había culminado la educación secundaria y se encontraba estudiando (educación técnica o universitaria), el 25% había terminado la secundaria, pero no estudiaba y un 12% estaba fuera de la escuela y no había concluido la secundaria. Este último grupo es el que refleja a los excluidos del sistema educativo y, por lo general, su abandono se da entre los 12 y los 18 años, siendo este fenómeno más intenso a partir de los 15 años.

En síntesis, el Gráfico 2 perfila tres situaciones. En primer lugar, está la escolaridad pendiente que se concentra en la educación inicial. En este tramo es donde se producen los niveles más altos de exclusión, pues mientras en el resto de edades la asistencia supera el 90%, la asistencia a los 4 y 5 años fue de 46% y 84%, respectivamente. En segundo lugar, está la urgencia de poner atención a la transición entre primaria y secundaria, pues es ahí donde se acelera el rezago. Por último, está la desescolarización que se observa a partir de los 15 años, y que alcanza su máximo a los 19 años con un 12% de jóvenes que no culminaron la secundaria.

Tal como se planteó al inicio de esta sección, la progresión educativa puede verse interrumpida tanto cuando el estudiante no promueve el grado y lo repite o cuando abandona la educación. Con relación a esta última situación, el

Gráfico 3
Bolivia: Tasa de abandono intra-anual por grado y nivel educativo (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación.

4 Entendido como el conjunto de estudiantes matriculados en un determinado grado y nivel con dos o más años de edad por encima de la edad normativa para el grado y nivel al que se matricularon.

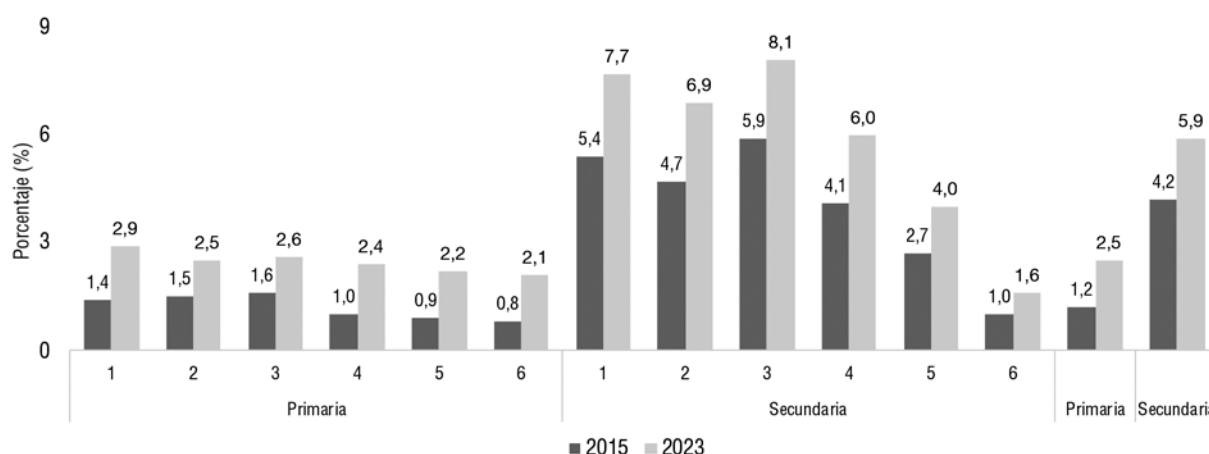
Gráfico 3 refleja que el abandono⁵ entre 2015 y 2023 ha mostrado una tendencia decreciente, lo que condice con los avances en escolaridad discutidos en párrafos anteriores.

El comportamiento del abandono permite validar, desde otra perspectiva, los puntos de inflexión identificados en la revisión del tránsito educativo. Un primer punto de inflexión se da en la educación inicial. Se constata que el primer grado de este nivel registra una de las tasas de abandono más altas y, a pesar de la importante reducción que muestra en 2023, permanece alto, sobre todo cuando se lo compara con el segundo grado de inicial y el primero de primaria.

Un segundo punto de inflexión se encuentra en la transición de primaria a secundaria (ciclo bajo). Esta etapa marca un aumento en los niveles de abandono en comparación con los observados a la conclusión de primaria señalando la presencia de dificultades entre los estudiantes para adaptarse a las exigencias del nivel.

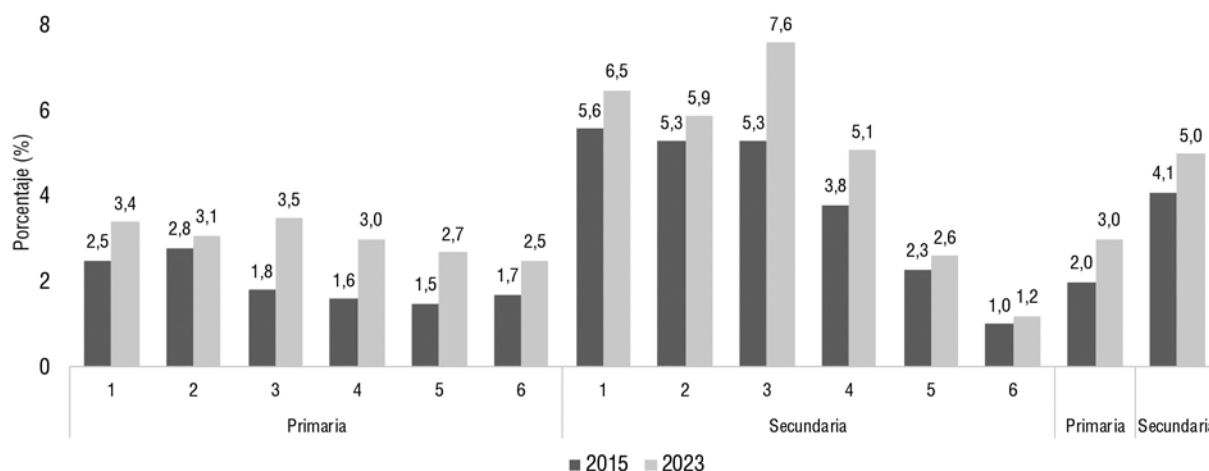
El tercer quiebre ocurre igualmente en la educación secundaria; en esta ocasión, en la transición al ciclo alto. En el tercer grado de secundaria se alcanza el máximo nivel de abandono; en este grado cerca del 3 % de los estudiantes abandonan antes de finalizar el año escolar y a partir de este punto las tasas de abandono tienden a descender.

Gráfico 4
Bolivia: Tasa de reprobación por grado y nivel educativo
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación.

Gráfico 5
Bolivia: Tasa de recursado por grado y nivel educativo
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación.

⁵ Entendido como el conjunto de estudiantes que abandonaron el grado en el que se matricularon antes de terminar la gestión escolar en relación con el total de estudiantes matriculados en ese mismo grado y gestión educativa.

Por otro lado, la tasa de reprobación⁶ y la de recursado⁷ presentan un comportamiento inverso al de la tasa de abandono (Gráficos 4 y 5). Entre 2015 y 2023, los porcentajes de reprobación aumentan, comportamiento que, junto con el crecimiento del recursado, ayuda a explicar los crecientes niveles de rezago escolar que se observan sobre todo en secundaria. En particular, los inicios del ciclo bajo y ciclo alto de la secundaria muestran un repunte simultáneo tanto en recursado como en reprobación.

Es importante destacar que los puntos de inflexión señalados se correlacionan con la evolución por grado de las tasas de repetición y recursado, validando desde otra perspectiva el conjunto de quiebres estructurales que dificultan sostener trayectorias educativas continuas.

III. La finalización

El Gráfico 6 presenta las tasas de finalización⁸ para primaria, secundaria baja (dos primeros años) y secundaria alta (cuatro últimos años). Este indicador refleja la medida en que se logra garantizar que la población infantil y adolescente finalice los niveles educativos que corresponde a los 12 años de educación (UNESCO, 2015).

En 2015, cerca del 97% de la población adolescente (entre 14 y 16 años) había culminado la primaria, resultado que no muestra mejoras estadísticamente significativas hacia 2023. Claramente, los altos niveles de finalización de la primaria están asociados a las altas tasas de escolarización que muestran aquellos en edad de asistir a este nivel.

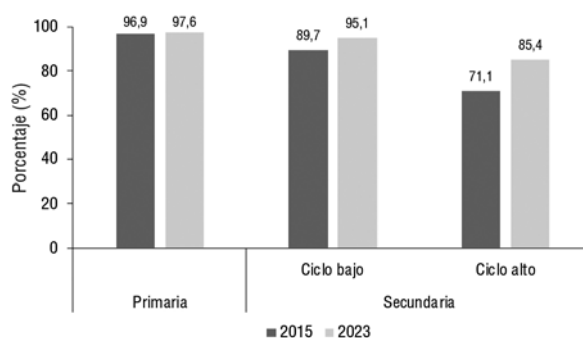
En el caso de la secundaria, la finalización del ciclo bajo ha tenido una mejora de cinco puntos porcentuales, pasando de 90% en 2015 a 95% en 2023. Este crecimiento se alcanza pese a las altas tasas de reprobación y repitencia que se observan en este nivel, lo que indica que una parte de estos adolescentes termina la secundaria baja con rezago.

La finalización del nivel secundario (ciclo alto) muestra también una mejora, con un crecimiento de catorce puntos porcentuales en la proporción de personas que culmina el nivel. Sin

embargo, pese a esta mejora, se debe reconocer que todavía existe espacio para mejorar, pues en 2023 un 15% de jóvenes no logra todavía finalizar la secundaria; esto como consecuencia de la acumulación de fracasos que inciden en un mayor rezago y aumentan la probabilidad de abandono.

La tasa de finalización de primaria está muy cerca de la de secundaria baja indicando que los esfuerzos por garantizar el acceso y la finalización de la primaria se han trasladado también a este nivel. Es importante notar que la magnitud de la mejora en la finalización del ciclo alto de secundaria entre gestiones es mucho mayor que la que muestra la asistencia de la población entre 14 y 17 años, lo que implica que, además de una mayor cobertura, se han dado otros procesos que han posibilitado ampliar las oportunidades de finalización de este nivel. Algo similar sucede en la secundaria baja, aunque en menor escala. En otras palabras, quienes estudiaban en secundaria (baja y alta) durante 2023 transitaban de manera más rápida y fluida que sus pares en 2015, esto es con menos interrupciones vinculadas a la repitencia o el abandono temporal.

Gráfico 6
Bolivia: Tasa de finalización en educación primaria y educación secundaria, 2015 y 2023 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base a los datos de la Encuesta de Hogares 2015 y 2023.

IV. La calidad

Tras cerca de dos décadas sin conocer el estado de situación con relación a logros de aprendizaje,

6 Entendido como el conjunto de estudiantes que abandonaron el grado en el que se matricularon antes de terminar la gestión escolar en relación con el total de estudiantes matriculados en ese mismo grado y gestión educativa.

7 Indicador a ser interpretado como el conjunto de estudiantes que al iniciar una gestión escolar dada se encuentran matriculados en el mismo grado en el que se habían inscrito durante la gestión anterior en relación con el total de estudiantes matriculados en ese mismo grado y gestión educativa dada.

8 Comprendido como la proporción de personas que han completado un determinado grado y nivel educativo, entre quienes tienen entre 3 y 5 años más que la edad teórica establecida para finalizar ese grado o nivel, expresada como porcentaje del total de personas en ese mismo rango de edad.

en 2017 se implementó el *Diagnóstico Nacional Post TERCE*. En este relevamiento participaron 11.675 estudiantes de 3ro de primaria y 23.646 estudiantes de 6to de primaria de 301 unidades educativas del país. Las áreas evaluadas fueron: lectura, escritura, matemática y ciencias (UNICEF, 2020). Los resultados reflejan la precaria situación que exhibe el país, pues como muestra la Tabla 1, en todas las áreas evaluadas los niveles alcanzados están por debajo del promedio establecido a nivel regional de 700 puntos.

Tabla 1

Bolivia: Puntajes promedio de Bolivia y la región en la prueba TERCE

Grado	Prueba	Puntaje promedio
3ro de primaria	Lectura	663,9
	Matemática	668,5
6to de primaria	Lectura	654,7
	Matemática	662,5
	Ciencias	660,3

Fuente: Elaboración propia en base a UNESCO (2020).
Nota: Promedio 700 puntos. 100 puntos equivalen a un desvío estándar.

La distribución porcentual según el nivel de desempeño permite una mejor apreciación (Gráfico 7). En matemática, ocho de cada diez estudiantes del tercer grado se encontraban en los niveles de desempeño más bajos (Nivel I y II). En 6to de primaria la situación es menos alentadora, pues los aprendizajes en matemáticas en nueve de cada diez estudiantes apenas son suficientes para cumplir las exigencias de los niveles de desempeño I y II. En el área de lectura, el 52% y 21% de los estudiantes de 3er grado se

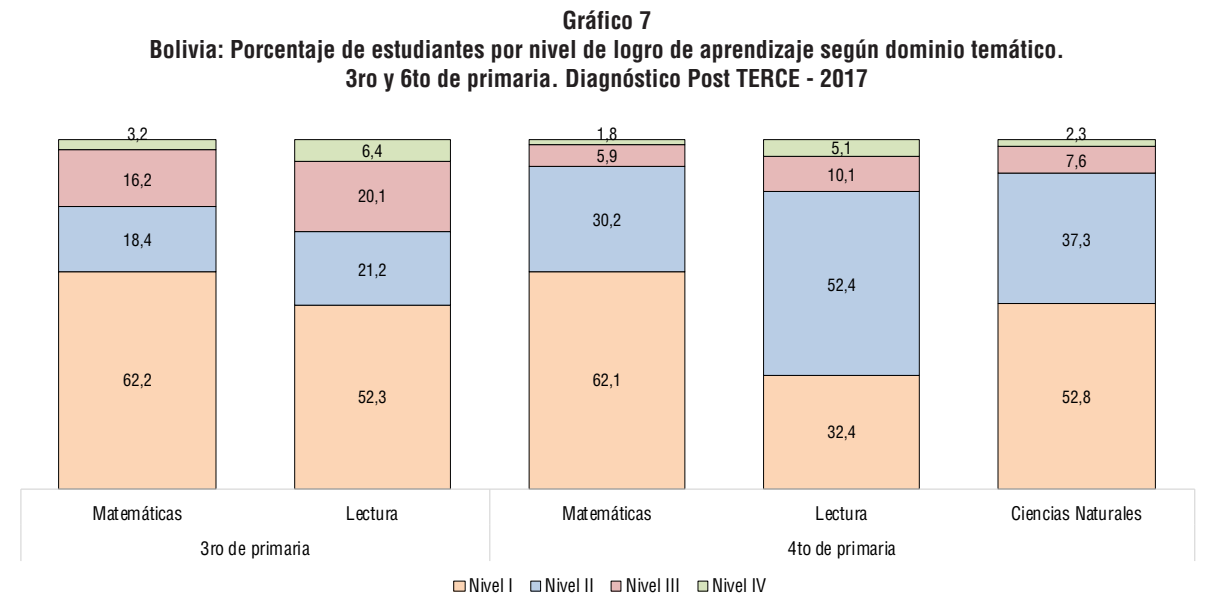
encontraban en los niveles I y II, respectivamente y solo el 6% alcanzaba las exigencias del nivel de mayor desempeño.

La situación en 6to es aún más crítica, pues el 88% de los estudiantes se sitúan en los dos niveles más bajos y solo el 5% en el más alto. Los resultados de la prueba en ciencias naturales, aplicada únicamente a 6to grado, muestran que sólo dos de cada cien estudiantes alcanzaban el desempeño más alto y que noventa de cada cien se situaban en los niveles de competencias más bajos.

Sobre la situación en secundaria, el Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa (OPCE) presentó en 2024 los resultados de la aplicación piloto de las *Pruebas educativas plurinacionales “Iyambae”*. Este piloto fue aplicado en 2023 y evaluó a más de 3.600 estudiantes de sexto de secundaria a nivel nacional en 152 unidades educativas.

A diferencia de las pruebas TERCE, la prueba Iyambae se estructura a partir del análisis curricular de secundaria, por lo que a partir de los bajos resultados se puede deducir que o no se cumple a cabalidad el avance de los contenidos o, si se cumple, entonces la práctica pedagógica es altamente ineficiente al momento de transmitir estos conocimientos. En cualquier caso, los resultados señalan la urgencia de replantear la metodología de enseñanza y estructurar un mejor seguimiento a los estudiantes.

Los resultados de esta prueba evidencian que únicamente un tercio de los estudiantes evaluados obtiene una nota aprobatoria en la asignatura de lectura y escritura (Gráfico 8). El desempeño en las materias vinculadas a matemática, física y



Fuente: Elaboración propia en base a UNESCO (2020).

química es aún peor con puntajes promedio de tan solo 27 puntos sobre 100 y tasas de aprobación que son de 3% o inferiores. Tener tan baja proporción de aprobados es la muestra de la crisis de aprendizaje en la que está inmersa la educación regular.

Más allá de su carácter preliminar, los resultados de la prueba Iyambae reafirman que la calidad de los aprendizajes es muy baja, pero a diferencia de la prueba post TERCE tiene el agravante de reflejar la situación de aquellos estudiantes que se encuentran en el último grado de su recorrido educativo y, por tanto, ya nada puede hacerse para revertir su situación. Estos jóvenes pasaron 14 años en la escuela,⁹ son los mismos que fueron evaluados por el Post TERCE en 2017 cuando cursaban 6to de primaria y son los que cursaron los primeros grados de secundaria en pandemia; es decir, su recorrido estuvo marcado de alertas en relación con sus aprendizajes. Sin embargo, y pese a esas señales, el aprendizaje de esta generación terminó siendo muy bajo, lo que no es más que el reflejo de un sistema educativo

que no tuvo la capacidad de abordar el reto de manera eficiente, pese a estar advertido –con evidencia– de la situación.

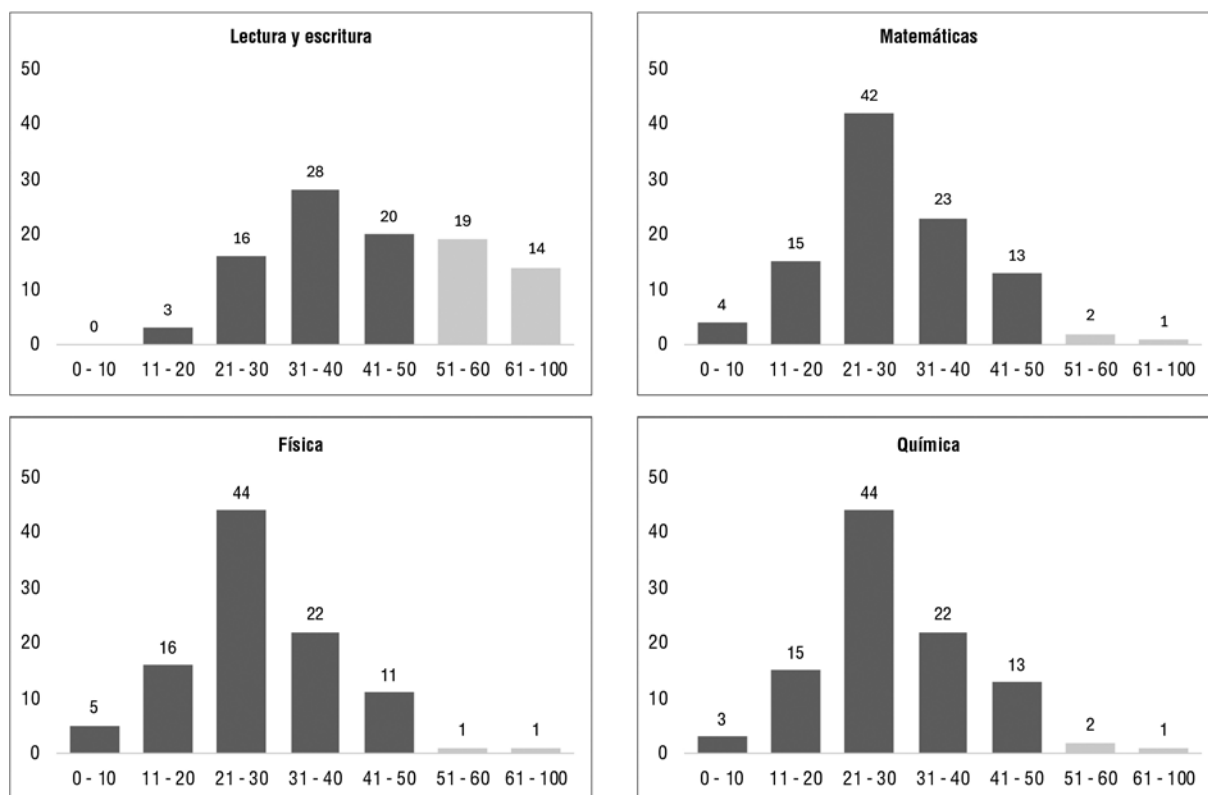
V. Las brechas en educación

V.1. Equidad en el acceso, rezago y finalización

La cercanía a la universalización en el acceso que muestran aquellos con edad normativa para cursar la primaria implica que las brechas de acceso entre distintos grupos de población son poco significativas; sin embargo, esto no sucede así con la educación inicial y secundaria.

El Gráfico 9 panel (a), permite profundizar en los aspectos distributivos en relación con la asistencia de niños entre los 4 y 5 años. Si bien se evidencia una mejora sistemática en el acceso de todos los grupos considerados, se hace notar que la paridad¹⁰ solo se alcanza para la desagregación por origen étnico. Particularmente, la escolaridad

Gráfico 8
Bolivia: Distribución porcentual del puntaje obtenido en la prueba Iyambae



Fuente: Elaboración propia con base en OPCE (2024a) y OPCE (2024b).

⁹ Se considera el ingreso a la educación inicial a los 4 años de edad.

¹⁰ Este índice se calcula dividiendo la cantidad de la población tradicionalmente menos favorecida por la cantidad de la población típicamente más favorecida. Así, este índice permite comparar el comportamiento de un mismo indicador para dos subpoblaciones. Usualmente, si la razón se encuentra entre 0,97 y 1,03 se asume paridad entre grupos.

es más baja entre los niños de áreas rurales y de hogares más pobres, categorías que muestran brechas en relación con sus pares urbanos y más ricos de 9 y 40 puntos porcentuales, respectivamente. Esto permite afirmar que la asistencia a la educación inicial todavía está condicionada por las características socioeconómicas de los hogares.

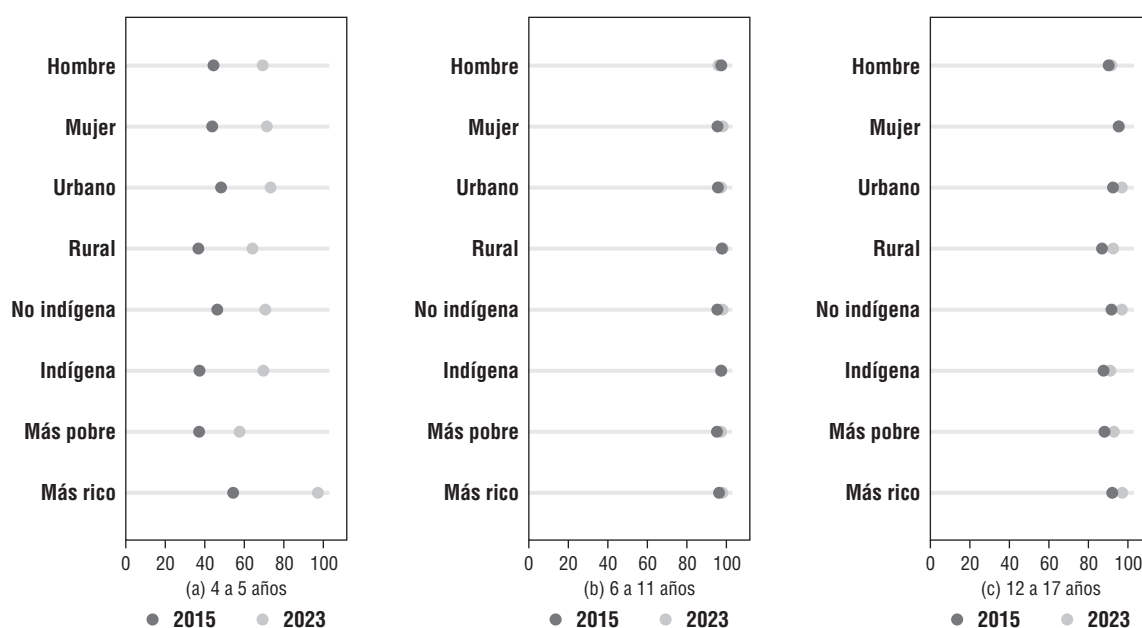
Entre los 6 y 11 años, y como consecuencia de las altas tasas de participación, se ha alcanzado en todas las categorías consideradas un estado de paridad. Nótese en el Gráfico 9 panel (b), cómo en todos los casos las diferencias en la tasa de asistencia son mínimas, lo que define que la probabilidad de asistencia sea similar y, por tanto, confirma que el acceso a la educación primaria no está condicionado al nivel socioeconómico ni características personales.

Entre aquellos con edad de asistir a secundaria (Gráfico 9, panel (c)) el comportamiento de la brecha en la tasa de asistencia es mixto. Categorías como sexo y origen étnico muestran un aumento; otras, como área de residencia, presentan una disminución mientras que en el caso de la condición socioeconómica no se evidencia cambios significativos. Como era de esperar, los niveles de asistencia son más bajos en grupos vulnerables como son los indígenas, residentes en áreas rurales y miembros de hogares pobres. Asimismo, en ningún caso se verifica la presencia de paridad, lo que señala que el acceso a la educación secundaria todavía está condicionado a características socioeconómicas y personales.

Si se revisa el rezago escolar de aquellos entre 6 y 11 años se hace evidente, en todas las desagregaciones, que las brechas se han cerrado en el tiempo (Gráfico 10, panel (a)) haciéndose mínimas en 2023. En este tramo de edad el rezago afecta con mayor intensidad a la población indígena, muestra diferencias marginales entre hombres y mujeres y entre las áreas urbana y rural y no presenta diferencias estadísticamente significativas entre los más ricos y los más pobres. Es importante notar que, pese a lo reducido de las brechas, en ningún caso se alcanza la paridad, lo que implica que no todos tienen la misma probabilidad de tener un tránsito educativo sin rezagos.

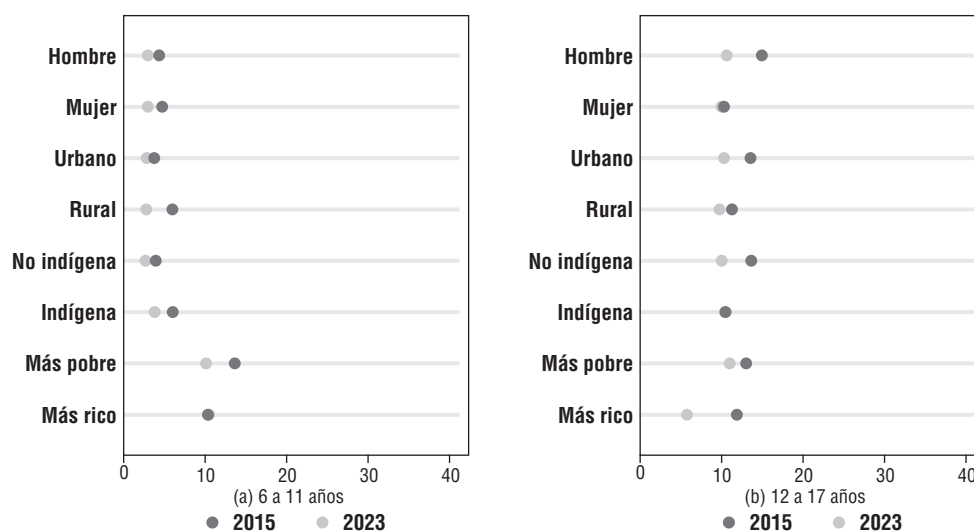
En lo que hace a las brechas en el rezago en la población con edad para asistir a secundaria, en todos los casos considerados se han experimentado mejoras, con excepción de la brecha entre los más ricos y los más pobres. Así, por ejemplo, la brecha urbana/rural en 2015 era de 2,3 puntos porcentuales y en 2023 de 0,6, lo que implica una reducción de 1,7 puntos. Por el contrario, en el caso de la brecha más rico/más pobre se observa un incremento de 4 puntos porcentuales, pasando de 1,2 puntos porcentuales a 5,2; señalando que la probabilidad de rezago es mucho más alta entre aquellos que residen en hogares en condición de pobreza. Es importante notar que, pese a las mejoras y al igual que el caso anterior, en ninguna de las desagregaciones se alcanza la condición de paridad.

Gráfico 9
Bolivia: Tasa de asistencia por tramo de edad según categorías escogidas



Fuente: Elaboración propia con base a los datos de la tabla A1 en Anexos.

Gráfico 10
Bolivia: Proporción de rezagados por tramo de edad según categorías escogidas



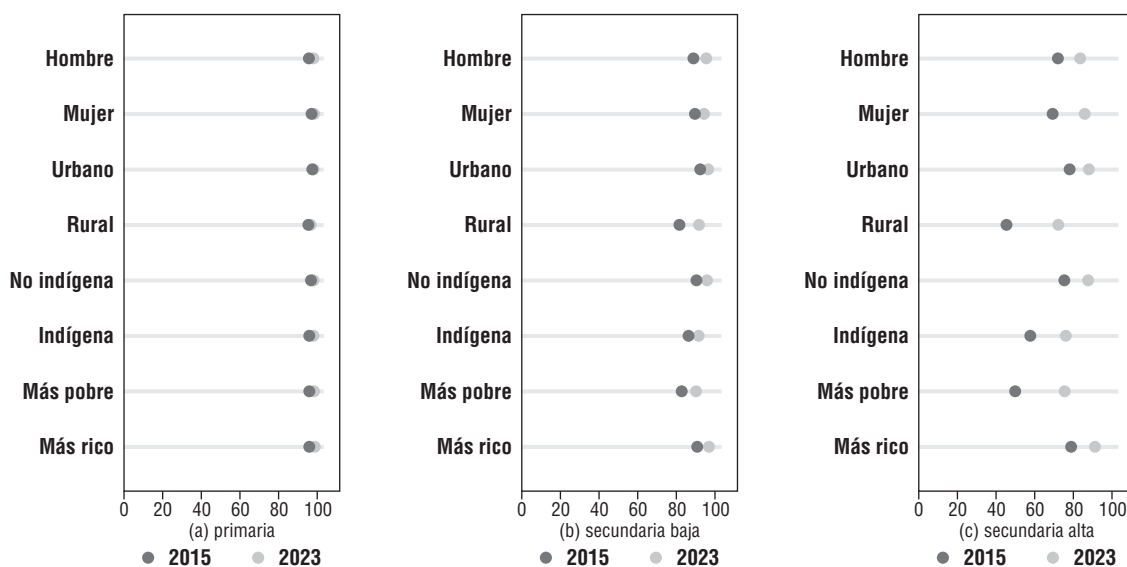
Fuente: Elaboración propia con base a los datos de la Tabla A2 en Anexos.

Como se vio en el Gráfico 6, la tasa de finalización de la educación primaria ya se aproximaba al 100% en 2016, experimentando una leve mejora de un punto porcentual hasta 2023. Esta situación se traduce en brechas mínimas que en todos los casos definen una situación de paridad. Es decir que al igual que en el caso de la asistencia, las características socioeconómicas no influyen en la probabilidad de finalizar la primaria (Gráfico 11).

En el ciclo bajo de secundaria, la finalización ha mejorado de manera sistemática para todos los grupos socioeconómicos. En particular, son los estudiantes de zonas rurales y más pobres quienes han reducido significativamente

su brecha respecto a sus pares del área urbana y más ricos, pasando en el primer caso de una brecha de 11 puntos porcentuales en 2015 a 4 puntos en 2023 y, en el segundo, de 8 a 7 puntos en igual lapso de tiempo. No se evidencian cambios significativos en relación con el origen étnico y al género. En términos de paridad, esta se sostiene únicamente entre hombres y mujeres, aunque en el resto de casos se encuentra muy cerca de los límites que definen la paridad. Los datos positivos en este ciclo reflejan un efecto rebalse hacia los primeros años de secundaria de las mejoras en los indicadores de permanencia, progresión y finalización en la educación primaria.

Gráfico 11
Bolivia: Tasa de finalización por nivel educativo según categorías escogidas



Fuente: Elaboración propia con base a los datos de la Tabla A3 en Anexos.

En el último grado de secundaria, y pese a las mejoras en el tiempo, las tasas de finalización son menores respecto a los niveles previos. Si bien la brecha general se ha reducido para todos los grupos, destacan las disminuciones observadas entre los más ricos y pobres de 29 puntos porcentuales en 2015 a 15 en 2023 y entre las áreas rural y urbana, de 33 a 16 puntos porcentuales en el mismo periodo. Con relación a la paridad, únicamente se sostiene entre hombres y mujeres, mientras que en el resto de categorías se encuentra todavía lejos de alcanzarla.

V.2. Equidad en los logros de aprendizaje

El Gráfico 12 muestra que los puntajes promedio de los estudiantes del área rural y de origen indígena son sistemáticamente más bajos que los alcanzados por sus pares urbanos y no indígenas. Por ejemplo, en lectura para el sexto grado se evidencia que el puntaje promedio de los estudiantes no indígenas fue de 669 puntos, mientras que, en el caso de los indígenas, el puntaje se ubicó 82 puntos por debajo llegando a 586. Las diferencias entre estudiantes urbanos y rurales también son importantes pues la brecha que muestran en este mismo dominio temático es de 68 puntos a favor del área urbana.

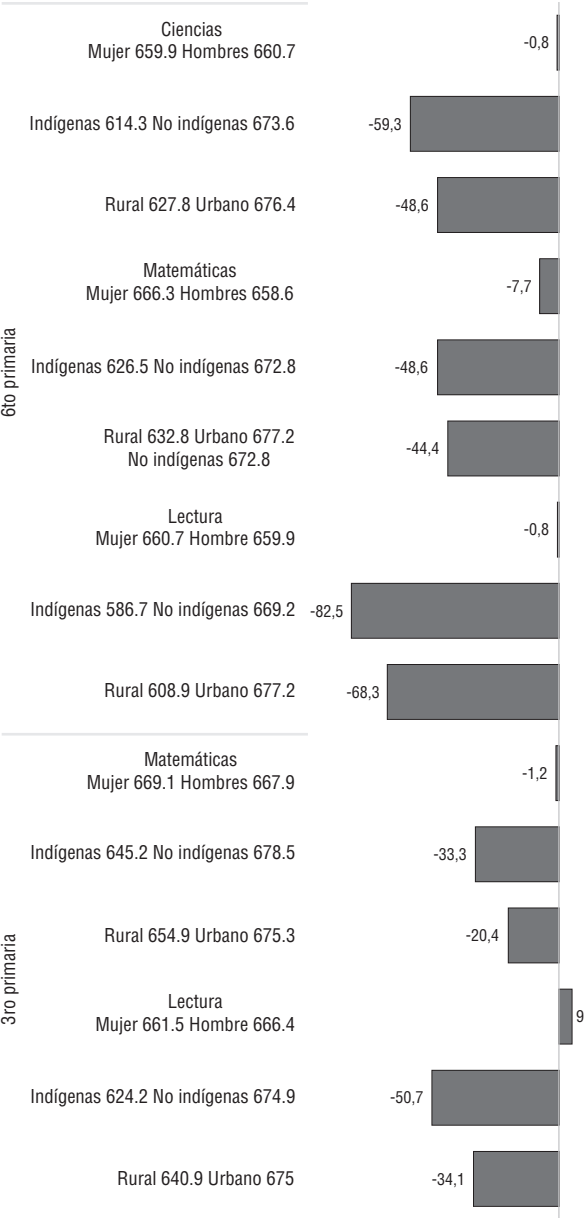
Los resultados por sexo no muestran diferencias significativas, lo que implica que tanto hombres como mujeres presentan logros de aprendizaje igualmente bajos. La única excepción se da en el caso de matemáticas en 6to grado, en el que los hombres alcanzan un puntaje promedio de 666 puntos mientras que las mujeres alcanzan 659 puntos, implicando una brecha de 7 puntos.

La brecha es más grande al comparar los puntajes promedio por tipo de gestión de la unidad educativa (Gráfico 13). La diferencia entre el puntaje de establecimientos públicos y privados es mayor a un desvío estándar con excepción de matemáticas 3ero y ciencias 6to y si bien se atenúa cuando se considera establecimientos de convenio, no queda duda que los estudiantes de establecimientos públicos y de convenio muestran un desempeño muy alejado de sus pares en establecimientos privados.

Los resultados de la prueba piloto Iyambae muestran, al igual que los del Diagnóstico Post TERCE, que las condiciones sociales están fuertemente correlacionadas con los resultados alcanzados (Gráfico 14). El desempeño de los estudiantes de áreas rurales en los casos de

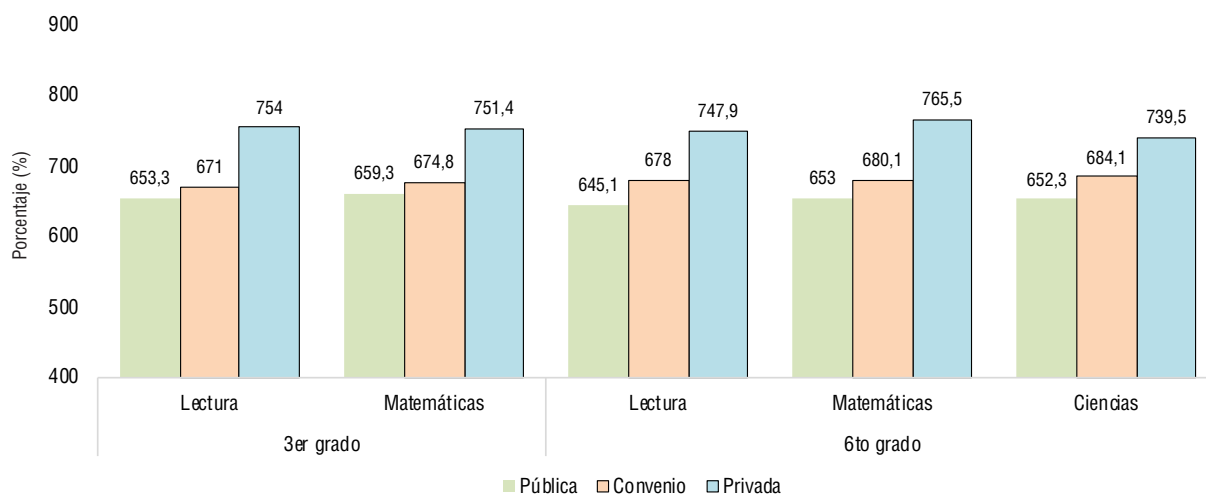
matemáticas, física y química está muy alejado de lo observado entre sus pares urbanos. En matemáticas la proporción de estudiantes con resultados menores a 40 puntos en las áreas rurales supera en 10 puntos porcentuales a la proporción urbana. En lectura, la situación es más compleja ya que el 63% de los estudiantes de 6to de secundaria están por debajo de 40 puntos frente a un 39% de estudiantes urbanos en igual situación. Si bien las diferencias no son tan altas en los casos de física y química queda claro que la probabilidad de superar la prueba es más alta entre estudiantes del área urbana.

Gráfico 12
Bolivia: Puntaje promedio por grado y dominio temático evaluado según categorías escogidas. 2017



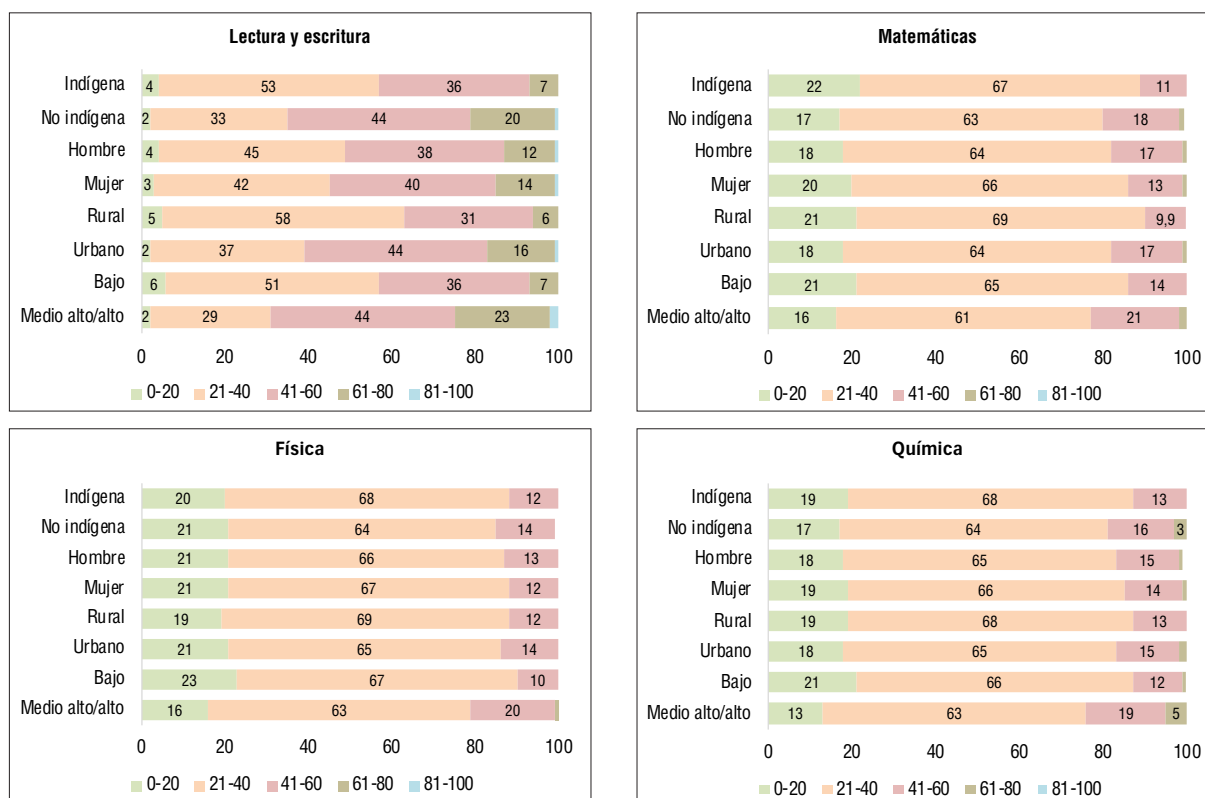
Fuente: Elaboración propia en base a UNESCO (2020).
Nota: Promedio 700 puntos. 100 puntos equivalen a un desvío estándar.

Gráfico 13
Bolivia: Puntaje promedio según dependencia por grado y dominio temático



Fuente: Elaboración propia en base a UNESCO (2020).

Gráfico 14
Bolivia: Distribución porcentual de estudiantes por puntaje obtenido en el dominio temático evaluado según categorías escogidas. 2023



Fuente: Elaboración propia con base en OPCE (2024a) y OPCE (2024a).

Los estratos más pobres tienen una probabilidad más alta que sus pares más ricos de situarse por debajo de los 40 puntos en todas las áreas evaluadas. Estas diferencias son más marcadas en el caso de lectura donde el 57% de estudiantes del estrato más bajo obtiene 40 o menos puntos frente a un 31% de estudiantes del estrato alto en igual situación. Una situación

similar es la hallada para la condición indígena; es decir, probabilidades más altas de estar debajo de los 40 puntos y brechas más amplias con los no indígenas en lectura y matemáticas.

Los resultados por sexo no muestran grandes diferencias. Tanto hombres como mujeres muestran probabilidades parecidas de situarse por debajo de los 40 puntos. En el caso de matemáticas

la proporción de hombres debajo de 40 puntos es de 82% mientras que la de mujeres llega a 86%. Algo similar sucede en lectura en la que el 45% y 48% de mujeres y de hombres se sitúan por debajo de 40 puntos. Esta situación se repite en los casos de física y química.

Las brechas con relación a la gestión del establecimiento educativo para los estudiantes de 6to de secundaria son también amplias (Gráfico 15). Por ejemplo, cuando se comparan los resultados en lectura y escritura, más del 50% de los estudiantes de escuelas públicas obtuvieron 40 puntos o menos en las unidades educativas de convenio; este porcentaje llega al 40%, y en los establecimientos privados se reduce al 23%. Al analizar los resultados en matemática, química y física, las brechas se hacen mayores. Entre el 70% y 75% de los estudiantes de escuelas privadas tienen puntajes medios o bajos (entre 0 y 40 puntos) mientras que entre las unidades educativas de convenio y fiscales este porcentaje asciende al 80% y 90%, respectivamente.

Los resultados de las pruebas TERCE e Iyambae además de confirmar la profunda crisis de aprendizajes en la que está sumida la educación regular, señalan también que las oportunidades de aprendizajes no son las mismas para todos.

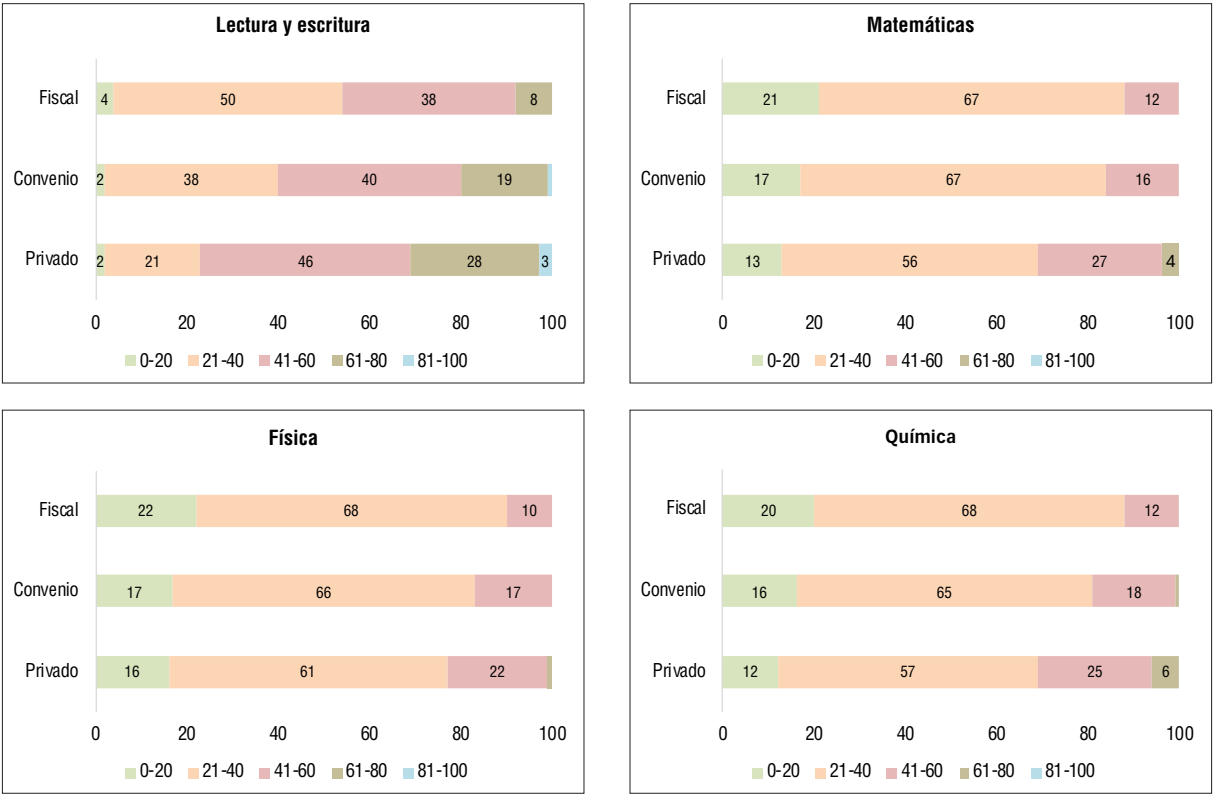
V.3. La brecha digital

La brecha digital en la educación atañe a tres dimensiones interconectadas: la conexión a internet de calidad, el acceso a dispositivos digitales, y el desarrollo de las habilidades tecnológicas necesarias para utilizar estas herramientas eficazmente (Van Dijk, 2005).

Si bien el acceso a internet en Bolivia hasta antes de 2019 era limitado, a partir de 2020 se inicia un crecimiento sistemático (Gráfico 16). Entre 2019 y 2023 la proporción de personas con acceso ha crecido en 23 puntos porcentuales, pasando de 47% a 70%. Este salto responde a las necesidades que surgieron durante y después de la pandemia de la COVID 19, como el trabajo remoto o la educación virtual.

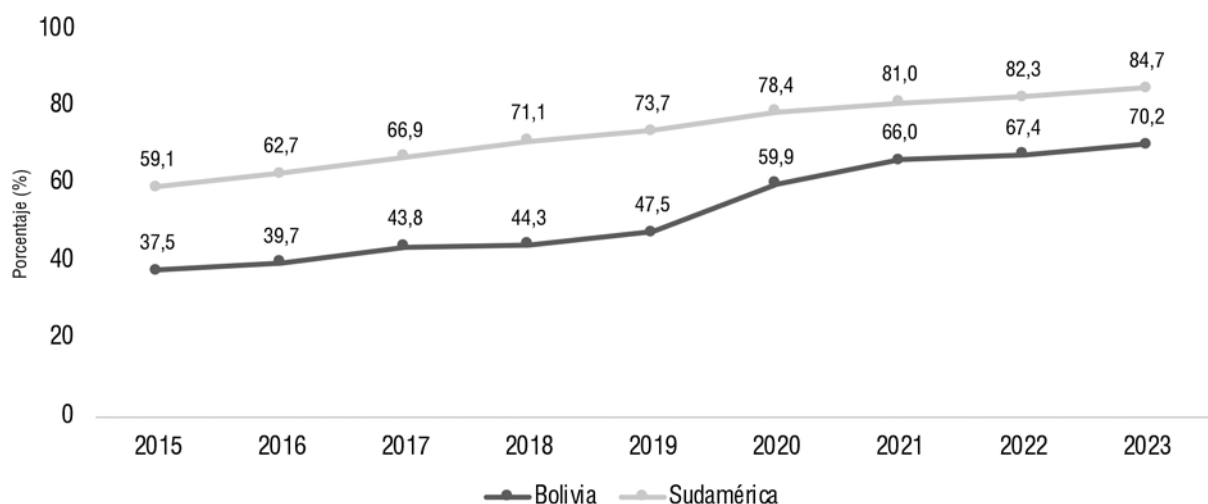
Esta mejora debe ser matizada pues aspectos vinculados al alto costo del servicio, la mala calidad de la conexión y los frecuentes cortes de energía son aún desafíos no resueltos que limitan un uso pleno para la educación, el trabajo y otros servicios esenciales (PNUD y Banco Mundial, 2022). Asimismo, en el país persisten marcadas brechas entre áreas urbanas y rurales, siendo el nivel de acceso a internet fijo en las áreas rurales de Bolivia uno de los más bajos de la región.

Gráfico 15
Bolivia: Distribución porcentual del puntaje obtenido según dependencia



Fuente: Elaboración propia con base en OPCE (2024a) y OPCE (2024b).

Gráfico 16
Bolivia: Porcentaje de personas que utilizan internet en Bolivia y América Latina, 2015-2023



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial.

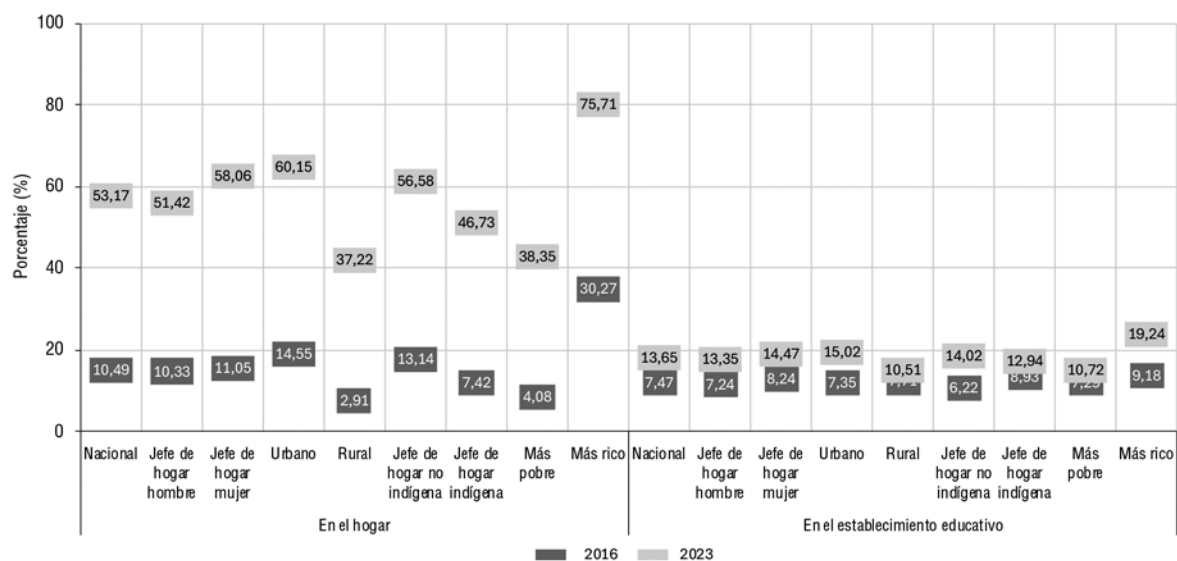
Los niveles de acceso a internet son aún más bajos cuando se analiza a niños y adolescentes en edad escolar. En 2016, una gran parte de los estudiantes no contaba con acceso a internet en sus hogares. Las brechas eran especialmente evidentes entre áreas urbanas y rurales, con una diferencia de más de 11 puntos porcentuales, y entre estudiantes de hogares con mayores ingresos frente a aquellos de menores recursos, con una brecha de 26 puntos porcentuales.

Para 2023, el acceso doméstico a internet mejoró de manera generalizada entre los estudiantes, independientemente de sus características socioeconómicas o del entorno del hogar.

No obstante, las desigualdades registradas en 2016 se ampliaron. En 2023 la brecha urbano-rural aumentó a 23 puntos porcentuales y la diferencia entre los estudiantes de hogares más ricos y más pobres alcanzó los 37 puntos.

En contraste, el acceso a internet dentro de las instituciones educativas no tuvo el mismo ritmo de avance. En 2016, menos del 10% de los estudiantes podía utilizar internet en sus escuelas, y las diferencias entre grupos eran menores a 3 puntos porcentuales. Para 2023, aunque se observa una mejora (en muchos casos duplicando el porcentaje de acceso), el uso en la escuela sigue estando muy por debajo de lo observado en el

Gráfico 17
Bolivia: Población matriculada en primaria y secundaria que accede a internet en el hogar o establecimiento educativo, según categorías escogidas



Fuente: Elaboración propia con base en las Encuestas de Hogares 2016 y 2023.

hogar. Además, la brecha por nivel de ingreso también se amplió en este ámbito, superando los 8 puntos porcentuales en el último año.

Si bien los datos presentados muestran una evolución positiva en general, es importante indagar sobre el tipo de conexión. Los datos para 2023 muestran que aproximadamente dos tercios de los estudiantes de menores ingresos acceden a internet a través de una conexión móvil, y tan solo uno de cada tres cuenta con una conexión fija. En comparación, el 80% de estudiantes del quintil de ingresos superior cuenta con conexión fija y al menos uno de cada dos estudiantes dispone de ambos tipos de conexión. Según el área de residencia, la brecha es aún más pronunciada, con menos de un 10% de escolares que puede acceder a una conexión fija en sus hogares.

Tabla 2
Bolivia: Tipo de conexión a internet en el hogar de la población matriculada en primaria y secundaria, según quintiles de ingreso y área de residencia 2023.
(en porcentaje)

	Quintil 1	Quintil 5	Urbano	Rural
Conexión fija	14,58	28,71	30,43	2,24
Conexión móvil	67,50	20,01	30,23	9,85
Ambas	17,92	51,27	39,35	6,91

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares 2023.

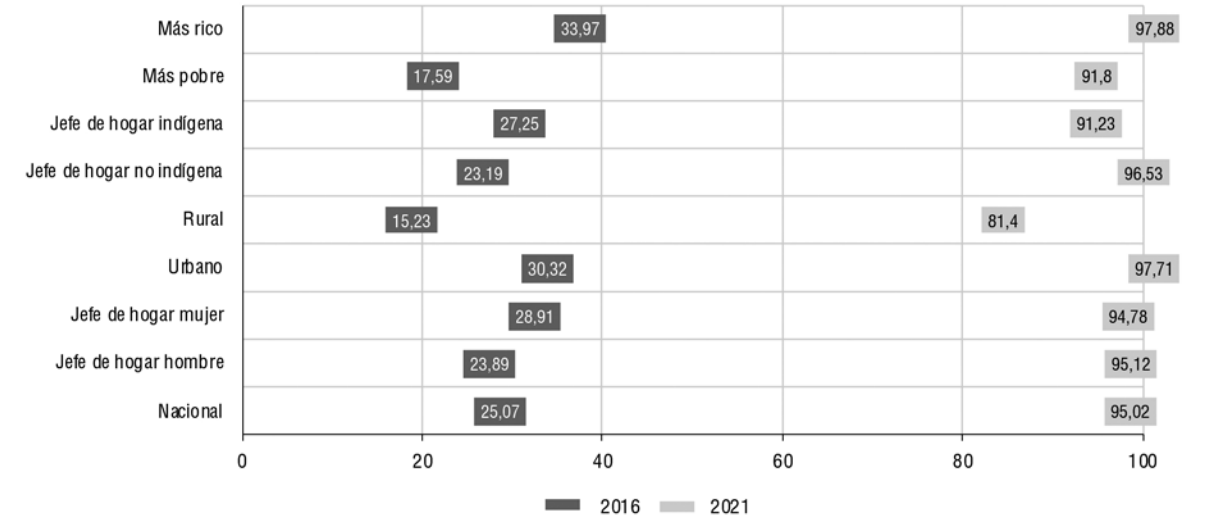
Esta diferencia en el tipo de acceso no es trivial debido a su relación directa con la frecuencia de uso. Una conexión fija conduce a una mayor disponibilidad de internet dentro del hogar, lo

que le facilita al estudiante poder acceder al material digital de manera más frecuente y fluida, mientras que la conexión móvil tiene restricciones asociadas generalmente al tiempo de uso y el límite de datos, lo que frecuentemente limita al estudiante el consumo de contenido educativo (Hampton *et al.*, 2020).

El porcentaje de escolares que utiliza este recurso para algún tipo de actividad educativa muestra un importante incremento (Gráfico 18). En todos los grupos hubo un crecimiento de 60 o más puntos porcentuales en el uso de internet con fines educativos. En conjunto, estos resultados destacan el avance de las TIC en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Sin embargo, las brechas que se evidencian son amplias. Cabe destacar el caso de quienes residen en zonas rurales y los más pobres, con porcentajes que están 10 y 6 puntos porcentuales por debajo del que muestran los otros grupos.

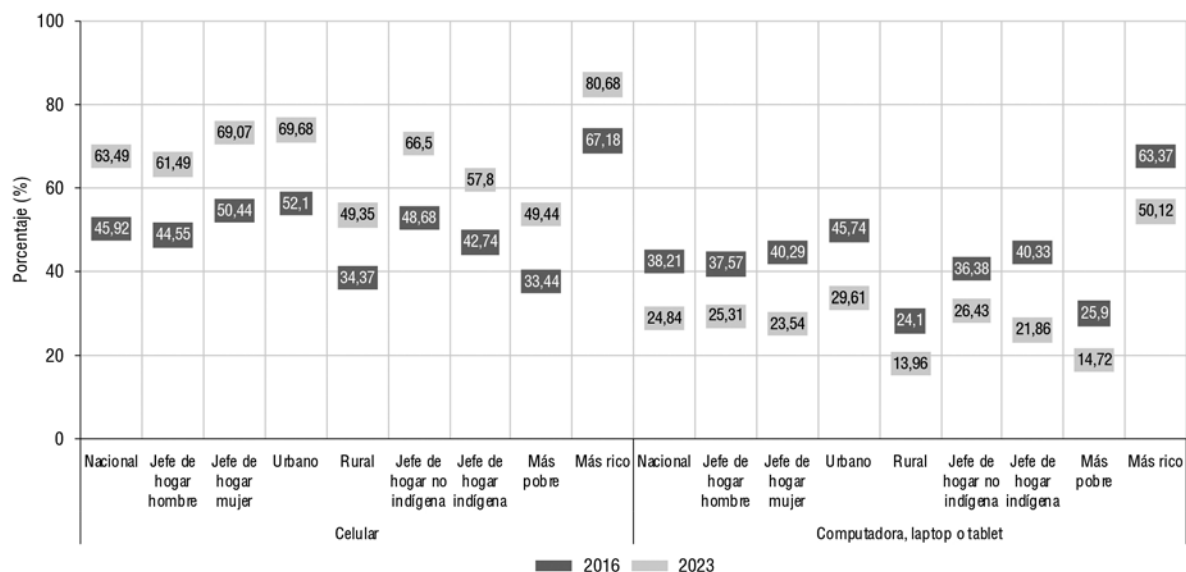
Una evaluación a mayor profundidad sobre el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) requiere analizar el grado de uso de dispositivos electrónicos entre los estudiantes. El Gráfico 19 muestra la evolución periódica en las brechas de la adopción de equipos electrónicos por parte de los estudiantes de primaria y secundaria. En 2016, aproximadamente cuatro de cada diez estudiantes de educación regular podían hacer uso de un dispositivo móvil, siendo el porcentaje más alto entre los estudiantes pertenecientes a hogares con jefatura femenina, no indígena, residentes en el área urbana

Gráfico 18
Bolivia: Población matriculada en primaria y secundaria que hace uso de internet para actividades educativas, según categorías escogidas
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en las Encuestas de Hogares 2016 y 2021.
Nota: A partir del 2022, las preguntas necesarias para el cálculo de este indicador dejaron de estar disponibles en la Encuesta de Hogares.

Gráfico 19
Bolivia: Población matriculada en primaria y secundaria que hace uso de un celular, computadora, laptop o tabletas, 2016 y 2023



Fuente: Elaboración propia con base en las Encuestas de Hogares 2016 y 2023.

y con mayores recursos económicos. Particularmente, en estos dos últimos casos, la brecha con relación a sus contrapartes de las zonas rurales y de menores ingresos era amplia. Tras 7 años, el acceso a este tipo de equipos electrónicos ha mejorado notablemente, pero debe notarse que el porcentaje de estudiantes de zonas rurales y de menores ingresos no llegan a equipararse a los mostrados en 2016 por sus pares urbanos y de mayor ingreso.

VI. El financiamiento de la educación

Avanzar hacia una educación inclusiva, equitativa y de calidad requiere de un financiamiento adecuado que ponga atención en los aspectos que presentan un mayor rezago y que muestran mayores inequidades. Los datos sobre el financiamiento permiten aproximarse al impacto de los ciclos económicos sobre el gasto en educación y también a la prioridad que otorga el gobierno a la educación.

Al respecto, el Gráfico 20 permite reconocer que el crecimiento en términos nominales y reales del gasto en educación no ha sido suficiente para sostener la prioridad macroeconómica del sector pues el gasto como porcentaje del PIB muestra variaciones marginales, pero con tendencia a disminuir. Esto se traduce en una reducción de 0,7 puntos porcentuales entre 2015 y 2023.

Sin embargo, se debe hacer notar que la reducción de la prioridad macroeconómica inicialmente ha tratado de ser contenida por la prioridad fiscal de la educación. Así, luego del incremento en la prioridad fiscal observado entre 2015 y 2016, el esfuerzo del Gobierno muestra poco cambio, lo que implica que el aumento en el gasto en educación responde sobre todo a un aumento de todo el gasto público en general y no solo del gasto educativo. A partir de 2019, la prioridad fiscal reduce, dando a entender un menor esfuerzo por la educación en el Estado. Esta tendencia intenta ser revertida en 2021, año en el que la importancia de la educación en el gasto de Gobierno aumenta lo que implica una reestructuración del gasto público que favorece a la educación. Sin embargo, este esfuerzo no se sostiene pues en los siguientes periodos el esfuerzo fiscal claramente se contrae acompañando el deterioro de la prioridad macroeconómica. Nótese que la combinación de un mayor gasto y una menor prioridad está reflejando un gasto público en general más alto que se reestructura dando menor participación a la educación; es decir, reduciendo su peso dentro del gasto público.

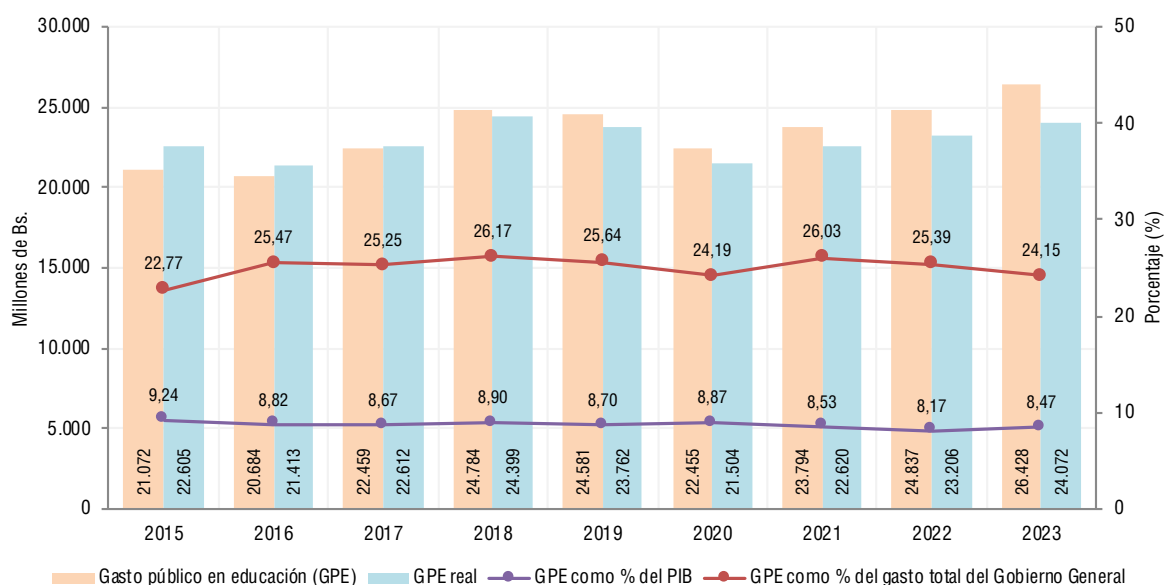
A pesar de este comportamiento, ambos indicadores se encuentran por encima del umbral definido en el ODS 4, que establece que el gasto en educación como porcentaje del PIB debe situarse al menos entre el 4% y el 6%, mientras que el gasto en educación en relación con el gasto público debe estar entre 15% y el 20%. Esto

sitúa a Bolivia como uno de los países que mayor cantidad de recursos destina a la educación, tanto en relación con su PIB como al gasto público en toda América Latina.

Si bien es fundamental entender cuánto se destina a educación, también lo es conocer cómo se distribuyen estos recursos. El Gráfico 21 muestra que la mayor parte de los recursos destinados a educación se orientan al subsistema de educación regular, y dentro de este subsistema es la educación primaria la que recibe la mayor

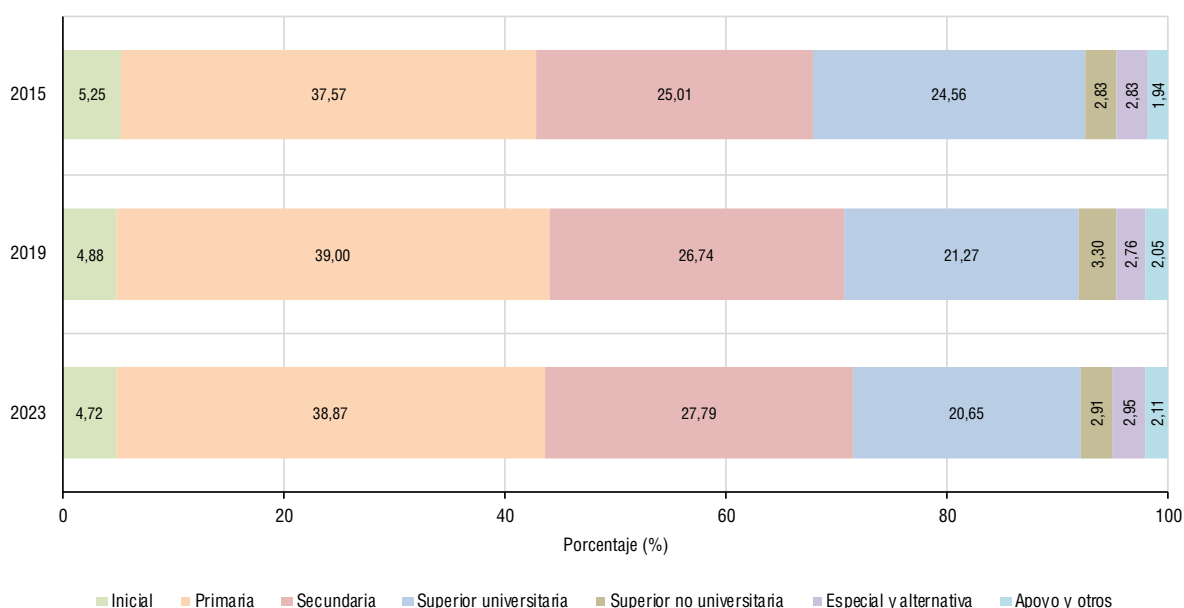
proporción de recursos. La educación regular absorbe aproximadamente el 70% del total de recursos, de los cuales cerca del 54% se destina a la educación primaria. De los recursos restantes, el 82% está dirigido a la educación superior (esencialmente a la formación universitaria) y únicamente el 10% es destinado a la educación especial y alternativa. Esto significa que, en este periodo, aproximadamente el 6,12% del PIB se destina a la educación regular (3,39% a la educación primaria) y 2,16% a la educación superior.

Gráfico 20
Bolivia: Gasto público en educación, 2015-2023



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Gráfico 21
Bolivia: Porcentaje del gasto en educación por subsistema y nivel educativo



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación.

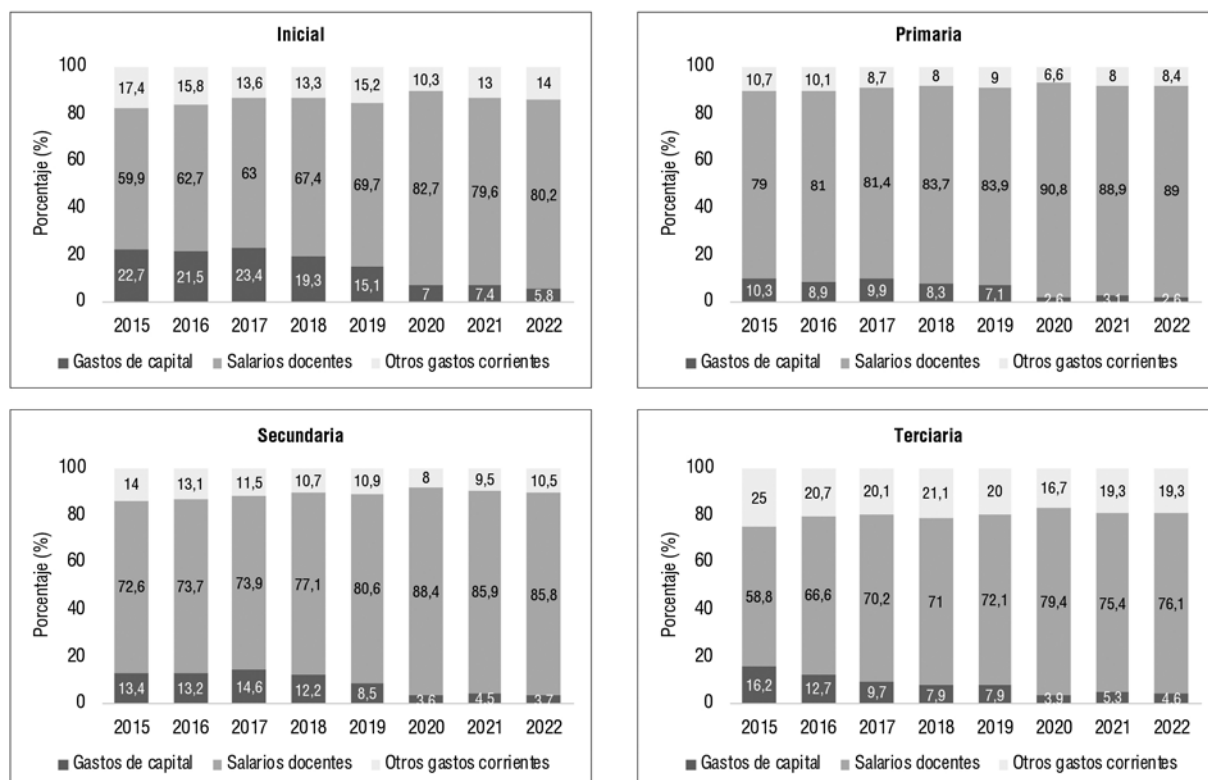
Mirando el tipo de gasto por nivel educativo (Gráfico 22) se puede evidenciar dos cambios estructurales de importancia. El primero tiene que ver con la reducción a partir de 2019 de la participación de los gastos de inversión en todos los niveles. Por ejemplo, mientras en 2015 se destina el 23% del presupuesto de educación inicial a gastos de inversión en 2022 esta proporción se reduce a 6%. El segundo está relacionado con el incremento del gasto en salarios docentes y que más allá de reflejar los incrementos por ley en el salario muestran también el mayor crecimiento del número de docentes en la educación inicial y secundaria. Acompañando estos cambios estructurales se evidencia que el gasto corriente ha mostrado una tendencia a la baja en todos los niveles.

Tan importante como conocer el gasto educativo en relación con el PIB o al gasto total, es conocer el gasto por alumno. Si bien el Gráfico 23 muestra que, en el caso de la educación regular, el gasto por estudiante ha tenido una tendencia creciente es importante ver si este comportamiento refleja un aumento efectivo de gasto por alumno o si responde a variaciones en

la matrícula. Entre 2016 y 2018 el gasto crece más rápido que la matrícula en el mismo periodo. Esto implica que el crecimiento en el gasto por estudiante responde a un esfuerzo fiscal a favor de la educación. Durante 2019 y 2020 el gasto crece mucho menos que la matrícula, consecuencia de un menor esfuerzo fiscal y la redistribución de recursos hacia salud que se origina como consecuencia de la pandemia. A partir de 2021, nuevamente el crecimiento de gasto es superior al crecimiento de la matrícula, esto se traduce en el crecimiento observado en el gasto por estudiante. Sin embargo, a diferencia del primer periodo, esta mejora es cualitativamente diferente pues no responde únicamente a un mayor esfuerzo fiscal (que ocurre únicamente en 2021), sino sobre todo a una reducción en la matrícula. El Gráfico 23 muestra cómo en estos tres últimos años el crecimiento de la matrícula no solo es menor, sino que tiende a hacerse negativo en el último año.

A diferencia de lo que ocurre con el gasto con relación al PIB y al gasto total, el gasto por estudiante en Bolivia es uno de los más bajos de la región.¹¹ El gasto en educación inicial (1.271 ppp

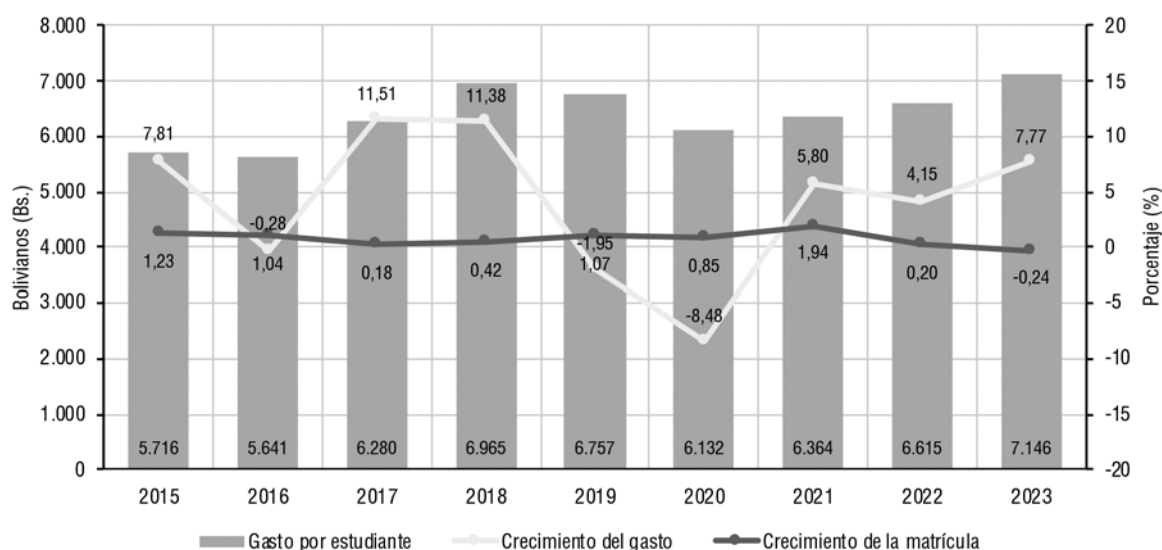
Gráfico 22
Bolivia: Porcentaje del gasto en educación por tipo de gasto y nivel educativo



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación.

11 Los datos provienen del repositorio del Instituto de Estadística de la UNESCO accedido el 25 de abril de 2025.

Gráfico 23
Bolivia: Gasto por estudiante, crecimiento del gasto nominal y crecimiento de la matrícula en educación regular



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación.

constantes) es el tercero más bajo de la región, superando solo a Nicaragua (260 ppp constantes) y Honduras (1.244 ppp constantes). En primaria los gastos por estudiante son de algo más de la mitad del gasto en Chile que destina 5.537 ppp constantes y algo más del triple del gasto de Nicaragua que es de 853 ppp constantes. En secundaria, el gasto por alumno de Bolivia está por encima de El Salvador, Honduras, Ecuador y Nicaragua que gastan 1.678, 1.252, 907 y 465 ppp constantes por estudiante, respectivamente.

Habida cuenta la tensión que ejercen las actuales presiones fiscales sobre el gasto público, y la tendencia decreciente que se observa en la prioridad macroeconómica y fiscal de la educación, no solo surge la necesidad de proteger y mejorar el gasto en educación sino también se hace latente la urgencia de implementar acciones que permitan mejores resultados educativos. Al respecto, Yañez y Echenique (2024) utilizando un modelo simple de frontera para el logro de aprendizaje en matemáticas en 3ro y 6to de primaria concluye que Bolivia se encuentra bastante lejos de la frontera de eficiencia lo que señala que existe un amplio espacio para mejorar la eficiencia del gasto en educación.

Conclusiones y discusiones

El capítulo presenta los avances y desafíos que la educación regular ha mostrado entre 2015 y 2023. En el periodo se evidencia mejoras en el acceso, trayectorias, finalización y equidad; sin

embargo, estos cambios no han sido suficientes para garantizar el pleno cumplimiento del derecho a la educación. Persisten varios desafíos vinculados al acceso a la educación inicial, la garantía de trayectorias educativas sin interrupciones en secundaria (sobre todo en la transición entre niveles y ciclos), la presencia de brechas que limitan la equidad en el acceso, rezago, y finalización y la mejora en los aprendizajes.

La asistencia en edad a educación inicial ha mostrado expectantes mejoras, pero todavía una proporción importante de niños entre 4 y 5 años está fuera de la escuela. Estos niños iniciarán su proceso educativo con retraso o asistiendo al primer grado de primaria sin cursar inicial. Cualquiera sea la situación, la implicancia para estos niños es el inicio con desventaja de su proceso educativo pues la educación inicial en edad es fundamental para establecer cimientos sólidos para el aprendizaje.

La escolaridad entre aquellos con edad de asistir a primaria está convergiendo a la universalidad. Este positivo escenario se opaca al constatar que quienes acceden y finalizan la primaria no alcanzan los aprendizajes mínimos necesarios.

Entre aquellos con edad normativa para asistir a secundaria la escolaridad también ha aumentado. Es importante resaltar que casi todos los adolescentes que concluyen primaria acceden a secundaria, empero su tránsito por la secundaria inicia con dificultades pues el abandono y repitencia se van intensificando en relación directa con el grado, alcanzando máximos en la transición entre la secundaria baja y alta.

La finalización en secundaria ha mejorado como consecuencia de los avances en la educación primaria, la expansión de la secundaria baja y la mejora en el tránsito educativo. Sin embargo, los problemas que aún se evidencian en el tránsito por secundaria hacen que todavía quince de cada cien jóvenes no finalicen este nivel. De allí la importancia de abordar los cuellos de botella que se presentan al inicio del nivel y en la transición entre el ciclo bajo y alto pues permitirá no solo reducir el rezago y abandono sino también mejorar la tasa de finalización.

Al igual que en la primaria, los aprendizajes al finalizar la secundaria son poco expectables. Los resultados piloto de las pruebas estandarizadas de aprendizaje Iyambae confirman que la proporción de estudiantes que alcanza los puntajes que reflejan un rendimiento alto, es mínima. Este resultado sumado a los bajos aprendizajes que se reportan en la prueba TERCE para primaria permite concluir que la educación regular presenta una dificultad sistémica para poder garantizar aprendizajes fundamentales que ha llevado a una profunda crisis de aprendizajes. Urge actuar para remediar esta situación.

Con relación a la equidad, las brechas se han cerrado en la educación primaria pero todavía las áreas rurales, indígenas y más pobres muestran menores oportunidades de acceso a la educación inicial y de acceso, progresión y finalización de la educación secundaria. Asimismo, el hecho de que las brechas de finalización de secundaria sean mayores a las de asistencia en el grupo de adolescentes entre 12 y 17 años confirma que las trayectorias son más dificultosas para los estudiantes de origen rural, indígena y más pobres, que son los grupos que experimentan más rezago y, por tanto, mayor abandono.

La brecha digital sigue siendo amplia. Aunque el uso de internet ha mejorado, este avance se ha dado principalmente a través de conexiones móviles en los hogares y no se ha traducido en una integración sostenida en los procesos educativos escolares. Si bien se observa un aumento general en el uso educativo de internet, aún quienes residen en zonas rurales y en hogares pobres presentan porcentajes bajos, lo que indica una integración desigual de las TIC. De forma similar, el acceso a dispositivos se concentra en celulares, mientras que el uso de computadoras, laptops o tabletas ha disminuido hasta 2023. En general, los estudiantes de menores ingresos y de zonas rurales siguen enfrentando barreras importantes para aprovechar estos recursos, lo que, de no

abordarse, podría profundizar las desigualdades estructurales en la calidad de la educación.

Los recursos destinados a la educación siempre serán insuficientes; sin embargo, en un contexto de restricción fiscal es importante garantizar y sostener el actual nivel de gasto y hacer que su uso sea más eficiente. Priorizar en aquellos aspectos que han demostrado, con evidencia, su potencial para mejorar la calidad educativa, como puede ser la inversión en educación inicial, es algo necesario. Lograr una estructura de financiamiento que permita alcanzar mayor equidad y calidad en la educación será el desafío de los próximos años.

En resumen, Bolivia tiene aún amplias deudas en equidad y calidad educativa. Abordar estos desafíos no solo requiere de políticas claras, decididas y eficientes que se orienten a incentivar el acceso, proteger las trayectorias educativas, fortalecer y actualizar la currícula, implementar prácticas pedagógicas innovadoras sino también requiere la capacidad de articular consensos, que, basados en evidencia, sienten las bases para impulsar una escuela de calidad, equitativa e inclusiva, es decir una escuela del futuro. El reto es no quedar atrapados en los problemas identificados y más bien avanzar en la búsqueda de soluciones integrales y de consenso.

Referencias bibliográficas

- Hampton, K., Fernández, L., Robertson, C., y Bauer, J. M. (2020). Broadband and student performance gaps. Quello Center, Michigan State University. <https://n9.cl/zyka0>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Banco Mundial. (2022). *Acceso y uso de internet en América Latina y el Caribe: Resultados de las Encuestas Telefónicas de Alta Frecuencia de ALC 2021*. <https://n9.cl/d15vp>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano 2014: Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y fortalecer la resiliencia*. Nueva York: PNUD. <https://n9.cl/tslnm>
- Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa (OPCE). (2024a). Análisis del Diagnóstico Preliminar de Secundaria 2023. Matemática, Física y Química (Serie Documentos de trabajo OPCE). Ministerio de Educación del Estado Plurinacional de Bolivia.

Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa (OPCE). (2024b). Análisis del Diagnóstico Preliminar de Secundaria 2023. Comunicación y lenguajes: Lectura y escritura (Serie Documentos de trabajo OPCE). Ministerio de Educación del Estado Plurinacional de Bolivia.

UNESCO. (2020). Aplicación del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE): Diagnóstico nacional - Bolivia. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago). <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373516>

UNESCO. (2015). *Informe de resultados TERCE. Logros de aprendizaje. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe* (OREALC/UNESCO Santiago). <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232646>

Van Dijk, J. (2005). Digital divide research, achievements, and shortcomings. *Poetics*, 34(4-5), 221-235. <https://doi.org/10.1016/j.poetic.2006.05.004>

Yáñez, E., y Echenique, N. (2024). *Situación de la educación en Bolivia: Un aporte de la sociedad civil en educación* (Educación en Voz Alta). Fundación Voz.

Anexos

Tabla A1
Tasa de asistencia por tramo de edad según categorías

	4 a 5 años		6 a 11 años		12 a 17 años	
	2015	2023	2015	2023	2015	2023
Hombre	43,9	69,4	97,1	96,6	91,3	90,9
Mujer	43,6	71,9	96,6	98,6	95,4	96,0
Urbano	47,6	73,3	96,5	97,3	93,0	97,1
Rural	36,4	63,9	98,6	98,7	87,0	92,6
No indígena	45,9	70,7	96,5	98,8	92,2	97,3
Indígena	36,9	69,7	97,6	97,9	88,1	91,2
Más Pobre	36,8	57,7	96,2	97,9	88,4	93,1
Más rico	54,1	97,5	97,4	98,8	92,4	97,5

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de la Encuesta de Hogares 2015 y 2023.

Tabla A2
Proporción de rezagados por tramo de edad según categorías

	6 a 11 años		12 a 17 años	
	2015	2023	2015	2023
Hombre	4,2	2,8	14,83	10,49
Mujer	4,6	2,9	10,19	9,98
Urbano	3,6	2,9	13,43	10,27
Rural	5,9	2,7	11,12	9,65
No indígena	3,8	2,6	13,62	9,96
Indígena	5,9	3,7	10,29	10,43
Más pobre	13,6	10,0	13,01	10,92
Más rico	10,3	10,4	11,79	5,68

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de la Encuesta de Hogares 2015 y 2023.

Tabla A3
Tasa de finalización por nivel educativo según categorías escogidas

	Primaria		Secundaria baja		Secundaria alta	
	2015	2023	2015	2023	2015	2023
Hombre	96,4	97,9	89,4	96,1	72,6	84,3
Mujer	97,5	97,3	90,0	94,2	69,8	86,5
Urbano	97,6	97,9	92,9	96,3	78,5	88,9
Rural	95,6	96,9	81,9	92,2	45,9	72,9
No Indígena	97,1	97,6	90,8	96,2	75,8	88,3
Indígena	96,5	97,7	86,8	92,0	58,4	76,9
Más pobre	95,8	97,0	83,1	90,7	50,6	76,2
Más rico	96,0	97,9	91,2	97,8	79,5	91,6

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de la Encuesta de Hogares 2015 y 2023.

CAPÍTULO VI

Mercado laboral urbano en Bolivia post-boom económico*

*Fernanda Wanderley,¹ Silvana Camacho Urquiza¹
y Arianne Villafuerte Rodríguez^{1,2}*

Introducción

Las dinámicas del mercado laboral en Bolivia durante el periodo 2015-2023 están estrechamente asociadas a las tendencias macroeconómicas analizadas en el capítulo económico. Tras el fin de la bonanza impulsada por altos precios internacionales de materias primas, el país ingresó en una fase de desaceleración económica que se agravó con la crisis política de 2019 y la pandemia de COVID-19 en 2020 y 2021. Estas condiciones acentuaron problemas estructurales del mercado laboral boliviano como la alta informalidad.

En este contexto, el presente capítulo busca examinar en profundidad los cambios y continuidades en la inserción laboral de hombres y mujeres, poniendo énfasis especial en las disparidades de género que condicionan las oportunidades de acceso y permanencia en empleos de calidad, utilizando datos armonizados por el Observatorio Socio-Ambiental del IISEC-UCB, derivados de las Encuestas de Hogares del INE.

El capítulo está organizado en nueve secciones que abordan la evolución del mercado laboral urbano en Bolivia entre 2015 y 2023, un periodo caracterizado por la desaceleración

económica posterior al ciclo de bonanza. Desde una perspectiva de género, el análisis examina las trayectorias diferenciadas de hombres y mujeres en el mercado de trabajo, considerando las condiciones estructurales que inciden en su inserción, permanencia y calidad del empleo. Para ello, los indicadores del capítulo se concentran en la población de 15 o más años de edad, a menos que se exprese lo contrario. El estudio inicia con una reflexión sobre la jornada laboral total desde el enfoque de la economía feminista, incorporando tanto el trabajo remunerado como el no remunerado de cuidados. A continuación, se analizan indicadores clave como la participación en el mercado laboral, el desempleo, el subempleo, la informalidad, y los patrones de inserción ocupacional según sector económico, tipo de vínculo laboral y grupo ocupacional. Asimismo, se examinan los niveles de formación educativa, la cobertura de seguridad social y las brechas de ingreso entre hombres y mujeres. Este enfoque analítico permite identificar tanto las tendencias coyunturales como las persistencias estructurales que configuran el funcionamiento del mercado laboral urbano para hombres y mujeres.

* En este capítulo se contó con la colaboración de Edison Choque Sánchez, asistente de investigación del IISEC-UCB en la gestión 2023.

1 Universidad Católica Boliviana San Pablo, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas.

2 Becaria Fundación Hanns Seidel.

I. Jornada total de trabajo - trabajo remunerado y no remunerado

El concepto de jornada total de trabajo desde la perspectiva de la economía feminista incluye tanto el tiempo dedicado al trabajo remunerado como el tiempo dedicado al trabajo no remunerado. Este enfoque cuestiona la separación entre el ámbito “económico” (trabajo remunerado y no remunerado en la esfera “productiva”) y el ámbito “no económico” (trabajo no remunerado de servicios de cuidado en la esfera “reproductiva” de los hogares). El cuestionamiento resalta las inconsistencias de los criterios para la definición de las fronteras entre la esfera económica y la esfera no económica, con la consecuente invisibilización no solo del trabajo no remunerado de cuidado en la familia y la comunidad (asumido principalmente por mujeres), sino también de la importancia de estos últimos para explicar los patrones diferenciados de participación en el mercado de trabajo entre hombres y mujeres (Folbre, 2021).

La estimación de la jornada total de trabajo requiere encuestas de uso del tiempo. Bolivia no cuenta con una encuesta oficial de uso de tiempo y los datos de las encuestas solo permiten medir el tiempo dedicado al trabajo de la esfera económica. Sin embargo, algunos estudios recientes nos permiten una aproximación a los tiempos dedicados al trabajo de cuidado no remunerado de hombres y mujeres en el ámbito urbano.

Una amplia literatura muestra que la menor dedicación de tiempo a los trabajos remunerados por parte de las mujeres está relacionado a la mayor dedicación de tiempo a trabajos no remunerados relacionados al cuidado a nivel internacional y nacional. La situación inversa se observa para los hombres. En estudios bolivianos realizados por OXFAM (Castro *et al.*, 2019) y CEDLA (Escobar de Pabón & Hurtado Aponte, 2023) se evidencia la continuidad de la división sexual del trabajo con patrones diferenciados en las horas diarias dedicadas al trabajo remunerado y no remunerado de hombres y mujeres.

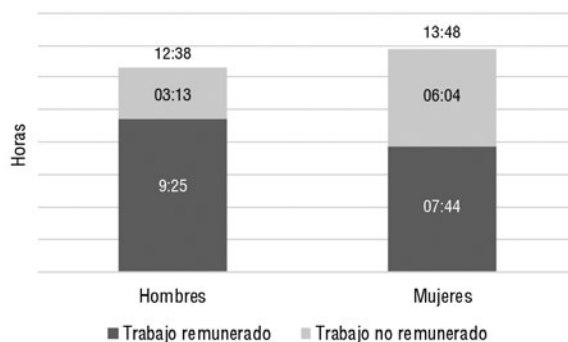
En el estudio realizado por OXFAM (2018), en base a una encuesta de percepciones sobre prácticas ciudadanas de cuidado y hábitos de uso del tiempo, se pudo analizar que, pese al incremento de la participación de las mujeres en

el mercado de trabajo (actividades remuneradas), la distribución del trabajo de cuidado y no remunerado entre hombres y mujeres al interior de las familias no tuvo cambios significativos. Las cifras halladas en la encuesta muestran que, aunque los hombres dedican 4 horas al día al cuidado de niños y 3 horas al trabajo doméstico, las mujeres dedican 7 y 4 horas diarias a estas mismas actividades.

En cuanto al estudio elaborado por CEDLA en 2023, con base en una encuesta del uso del tiempo aplicada a cuatro ciudades,³ Bolivia sigue la tendencia general en la región: el promedio de la jornada laboral total de las mujeres es superior al de los hombres. Sin embargo, las mujeres dedican más tiempo a los trabajos no remunerados que los hombres, y los hombres dedican más tiempo a los trabajos remunerados.

De esta forma, según el informe de CEDLA, el promedio de la jornada total de trabajo diaria masculina es de 12,38 horas, de las cuales el 75 % corresponde a trabajo remunerado (9,25 horas) y el 25 % a trabajo no remunerado (3,13 horas). La jornada total de trabajo diaria femenina es en promedio una hora más larga que la de los hombres y tiene una distribución con mayor simetría entre trabajo remunerado y no remunerado que la masculina. En promedio, las mujeres dedican el 56 % del tiempo al trabajo remunerado (7,44 horas) y el 44 % del tiempo al no remunerado (6:04 horas). En comparación, las mujeres destinan 2,49 horas más que los hombres al trabajo no remunerado y 1,39 horas menos al remunerado.

Gráfico 1
Bolivia: Tiempo diario promedio (en horas) destinado al trabajo remunerado y no remunerado de la población igual o mayor a 12 años por sexo, 2023



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe EUT-CEDLA 2023.

Nota: Las horas de trabajo no remunerado no incluyen el tiempo de trabajo para la comunidad y las horas de trabajo remunerado excluyen el tiempo de transporte.

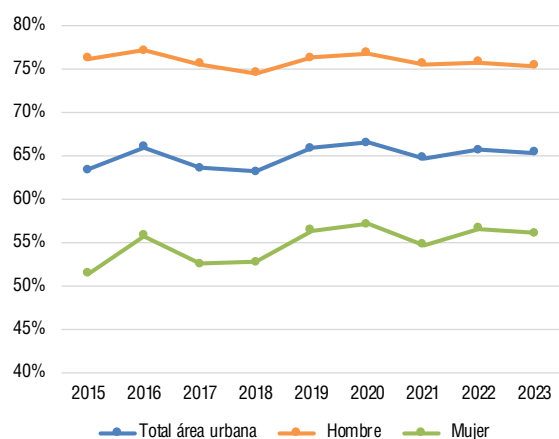
3 Esta encuesta es representativa de 4 ciudades (La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y El Alto), alcanzando el 70 % de la población del área urbana nacional y tiene como referencia a las personas de 12 años y más residentes en hogares particulares (el 62 % de la población total).

II. Evolución de la participación de hombres y mujeres en el mercado de trabajo

Entre 2015 y 2023, la tasa de participación en el mercado laboral de la población en el área urbana de Bolivia se ha mantenido relativamente estable, con pequeñas fluctuaciones a lo largo del período. La Tasa Global de Participación Laboral (TGP) se ubicó en torno al 65%, lo que indica que aproximadamente dos tercios de la población en edad de trabajar (mayor a 15 años) se encuentra activamente buscando empleo o trabajando.

Sin embargo, esta estabilidad general oculta importantes diferencias por sexo. Mientras que la tasa de participación laboral de los hombres se ha mantenido prácticamente constante, alrededor del 76%, la participación laboral de las mujeres ha experimentado un crecimiento moderado, pasando del 51% en 2015 al 56% en 2023. A pesar de este incremento en la participación de las mujeres, a 2023 persiste una brecha significativa de 19 puntos porcentuales en comparación con los hombres. Este patrón refleja una persistente desigualdad en el acceso al empleo.

Gráfico 2
Bolivia - Área urbana: Tasa Global de Participación Laboral total y por sexo, 2015-2023



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Observatorio IISEC-UCB obtenidos a partir de las Encuestas de Hogares del INE (2015-2023).

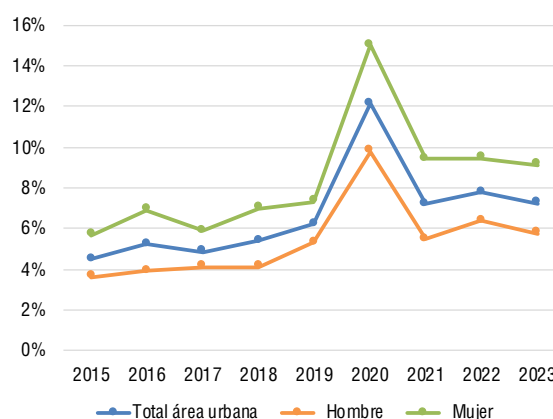
Nota: La Tasa Global de Participación Laboral (TGP) es el porcentaje de personas que efectivamente trabajan o buscan trabajo activamente (población económicamente activa, PEA) con respecto al total de la población de 15 años o más (población en edad de trabajar, PET).

III. Desempleo, subempleo visible e invisible, informalidad

Durante el período analizado, la Tasa de Desempleo Abierto (TDA) en el área urbana aumentó

del 4% en 2015 al 7% en 2023. El incremento fue mayor durante la pandemia de COVID-19, alcanzando un pico del 12% en 2020. A lo largo de estos años, la tasa de desempleo de las mujeres ha sido consistentemente más alta que la de los hombres. Entre 2015 y 2019 la brecha experimentó ligeras fluctuaciones. Sin embargo, en 2020, con la pandemia de COVID, esta diferencia fue de 2,6 veces mayor que la del año previo, llegando a una brecha del 5%. En los siguientes años, la brecha disminuye pero no retorna a los valores previos, lo que refleja que la pandemia tuvo mayores efectos en la inserción laboral femenina, concluyendo en que una mayor proporción de mujeres no logren insertarse en el mercado de trabajo en comparación con los hombres.

Gráfico 3
Bolivia - Área urbana: Tasa de Desempleo Abierto total y por sexo, 2015-2023



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Observatorio IISEC-UCB obtenidos a partir de las Encuestas de Hogares del INE (2015-2023).

Nota: La Tasa de Desempleo Abierto (TDA) es el porcentaje de personas que no trabajaron ni una hora y que buscaron activamente un empleo asalariado o una actividad por cuenta propia en la semana anterior a la encuesta (población desocupada, PD) con respecto al total de la población que efectivamente trabaja o busca trabajo activamente (población económicamente activa, PEA).

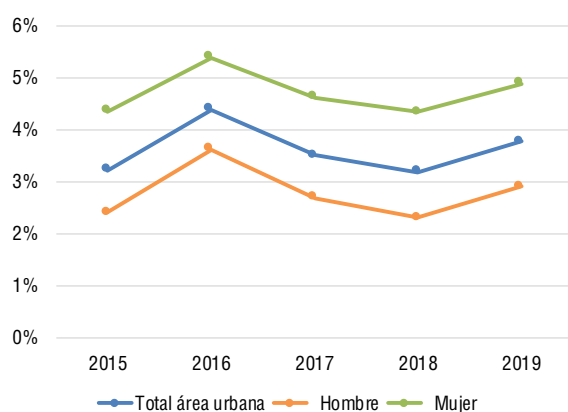
Considerando que Bolivia no cuenta con un seguro de desempleo, un porcentaje importante de la población debe insertarse en actividades precarias para generar algún ingreso, por lo que la tasa de desempleo abierto, tal como es calculada, subestima la proporción de la población que está en el borde de una situación de desempleo. Por esto, un indicador complementario para entender mejor las oportunidades de trabajo remunerado es el subempleo visible e invisible y la tasa de empleo informal.

El subempleo visible mide a la población ocupada que trabaja menos de 40 horas a la semana pero quisiera trabajar más. Entre 2015 y 2019, la tasa de subempleo visible en el área

urbana de Bolivia mostró un ligero aumento, pasando del 3% en 2015 al 4% en 2019. Esta tendencia general fue fluctuante, con incrementos y reducciones a lo largo del período, lo que sugiere una situación de inestabilidad en las oportunidades de empleo pleno en Bolivia. Al desagregar los datos por sexo, se observa que las mujeres son más propensas al subempleo visible en comparación con los hombres, con una brecha de género promedio de 2 puntos porcentuales a lo largo del período analizado. Este dato indica que un porcentaje más alto de mujeres ocupadas trabajan menos horas de las deseadas y muestra una mayor disposición a aumentar su jornada laboral, en comparación con los hombres.

Esta situación refleja una desigualdad persistente en el mercado laboral, donde las mujeres tienden a aceptar más fácilmente condiciones de trabajo que no se ajustan a sus expectativas o necesidades, en gran parte debido a la división sexual del trabajo que aún las responsabiliza en mayor medida de las tareas de cuidado en el hogar y la comunidad. Además, otros factores del mercado laboral, como la discriminación y la segmentación ocupacional, también limitan las oportunidades de empleo pleno y estable para las mujeres.

Gráfico 4
Bolivia - Área urbana: Subempleo visible total y por sexo, 2015-2019



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Observatorio IISEC-UCB obtenidos a partir de las Encuestas de Hogares del INE (2015-2023).

Notas [1]: El subempleo visible abarca a la población ocupada que trabaja menos de 40 horas y está dispuesta a trabajar más horas.

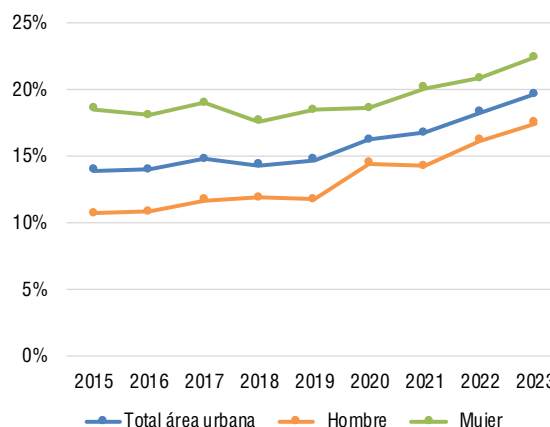
Notas [2]: La pregunta con la cual se construye el indicador se eliminó de la EH desde 2020, por lo que no se cuenta con estos datos.

Por otro lado, el subempleo invisible mide a la población que trabaja 40 o más horas a la semana en empleos remunerados, pero genera un ingreso laboral mensual menor al salario mínimo vigente. Durante el periodo de 2015

a 2023, se observó un incremento notable de 6% en el subempleo invisible, siendo que tanto hombres como mujeres experimentaron un alza en este indicador.

La brecha de género en la tasa de subempleo invisible no se cerró, aunque presentó una disminución debido al incremento más acelerado de la tasa de subempleo invisible de los hombres en comparación con la tasa de subempleo invisible de las mujeres. Es así que entre los hombres la tasa pasó del 11% en 2015 al 17% en 2023, mientras que entre las mujeres, la tasa pasó de 19% a 22% en el mismo periodo. De todos modos, el porcentaje de las mujeres que laboran 40 horas o más a la semana y reciben una remuneración inferior al salario mínimo nacional es constantemente mayor que el de los hombres.

Gráfico 5
Bolivia- Área urbana: Subempleo invisible total y por sexo, 2015-2023



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Observatorio IISEC-UCB obtenidos a partir de las Encuestas de Hogares del INE (2015-2023).

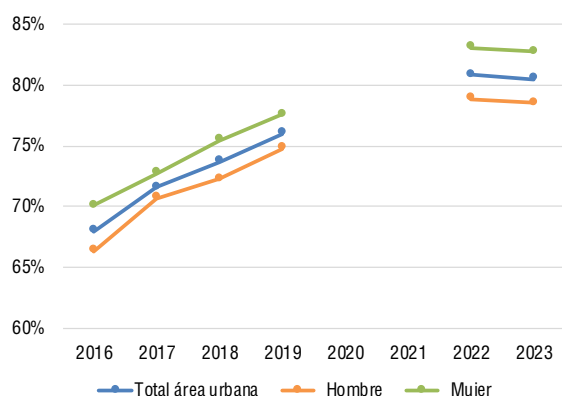
Nota: El subempleo invisible se refiere a la población que trabaja 40 o más horas a la semana, pero genera un ingreso laboral mensual menor al salario mínimo vigente.

La informalidad muestra parte de la realidad que oculta la baja tasa de desempleo en Bolivia. La OIT considera que en países donde no se cuenta con un seguro de desempleo u otro tipo de seguridad, la informalidad pasa a ser una estrategia de supervivencia y un indicador necesario para comprender el mercado laboral (OIT, s.f.). El empleo informal es aquel que, en la ley o en la práctica, no está cubierto por arreglos formales (entre estos arreglos se destaca la seguridad social y el reconocimiento de la unidad económica por parte de las autoridades) (OIT, 2023). En este sentido, la situación de informalidad expresa condiciones de empleo más precarias. La magnitud del empleo informal de Bolivia a 2023 alcanzó

el 84%. En comparación con los países vecinos, en 2023 Bolivia tuvo la mayor tasa de empleo informal, seguida de Perú con 77%, Paraguay con 67%, Argentina con 50%, Brasil con 37% y Chile con 27%.

A nivel urbano, la tasa de empleo informal a 2023 es cuatro puntos porcentuales menor a la nacional. La tasa urbana creció un 8% de 2016 a 2019 y un 13% hasta 2023. Las mujeres han presentado mayor vulnerabilidad al empleo informal llegando a tener una tasa de 83% de empleo informal en 2023, la cual es 4% mayor a la masculina. La brecha entre sexos se redujo en un punto porcentual, de 2016 a 2019, pasando del 4% al 3%, debido a que la población masculina en situación de informalidad sufrió un crecimiento más acelerado en este periodo. Sin embargo, el crecimiento de la informalidad tras el periodo de COVID fue mayor para las mujeres.

Gráfico 6
Bolivia - Área urbana: Tasa de empleo informal total y por sexo, 2016-2023

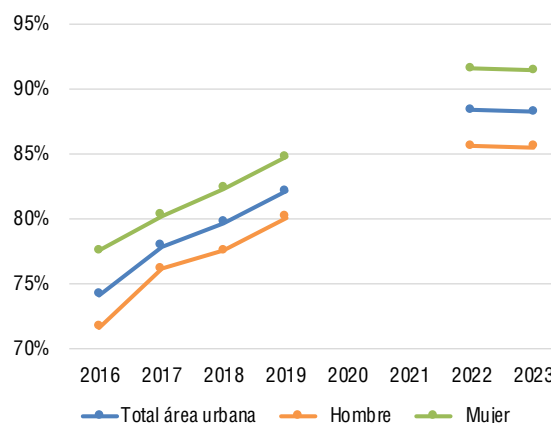


Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT (2025).

Nota: A partir de 2016, los datos se construyen con la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INE, por lo cual se excluyen los datos de 2015.

Dentro del sector privado del área urbana, la situación empeora en seis puntos porcentuales para el periodo de 2016 a 2019 y en ocho puntos porcentuales desde 2022, en comparación con la tasa de empleo informal no desagregada por sector. La tasa de empleo informal en el sector privado fue del 74% en 2016, experimentó un crecimiento del 8% hasta 2019 y llegó al 88% en 2023. En el sector privado, la brecha de género sigue el mismo comportamiento que el de la tasa no desagregada por sector. Sin embargo, la brecha se intensifica en este sector, siendo del 6% en 2023, con el 91% de empleo informal femenino y el 86% de masculino, es decir que menos de una de cada diez mujeres del sector privado están en empleo formal.

Gráfico 7
Bolivia - Área urbana: Tasa de empleo informal en el sector privado total y por sexo, 2016-2023



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT (2025).

Nota: A partir de 2016, los datos se construyen con la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INE, por lo cual se excluyen los datos de 2015.

IV. Inserción ocupacional de hombres y mujeres por sectores económicos (primario, secundario y terciario)

Entre 2015 y 2023, en el contexto de post bonanza y desaceleración económica en Bolivia, la inserción laboral total en el área urbana siguió una marcada concentración en el sector terciario (comercio y servicios). Durante este período, el sector terciario empleó, en promedio, al 71% de la fuerza laboral, alcanzando un máximo de 74% en 2020. Esta tendencia refleja cómo, ante el debilitamiento del crecimiento económico impulsado por los sectores extractivos, el empleo urbano se ha concentrado cada vez más en actividades de servicios y comercio. Paralelamente, el sector secundario (industria) mantuvo una participación más estable en torno a un promedio de 24%, aunque con una ligera tendencia decreciente (cayendo en 4% de 2015 a 2023). El sector primario (agricultura, silvicultura y minería) del área urbana representó en promedio un 5% de la población ocupada, con una ligera disminución a lo largo del tiempo.

Al desagregar los datos por sexo, emergen importantes diferencias de género en la inserción laboral. Las mujeres están predominantemente representadas en el sector terciario, con un promedio de 85% a lo largo del período y alcanzando un máximo de 87% en 2020. Esto contrasta con la inserción laboral de los hombres, que tiene una mayor diversificación entre los sectores económicos, aunque una mayoría (en promedio 60%) trabaja en el sector terciario. El sector

secundario (industria) constituye el segundo ámbito más importante para los hombres, con un promedio de 33 %, mientras que para las mujeres representan solo un 12 %. En el sector primario, la participación de los hombres es del 6 % en promedio, en comparación con el promedio de sólo 3 % de las mujeres (ver Gráfico 8).

V. Inserción ocupacional de hombres y mujeres por tipo de relación laboral (asalariado, independiente o trabajador no remunerado)

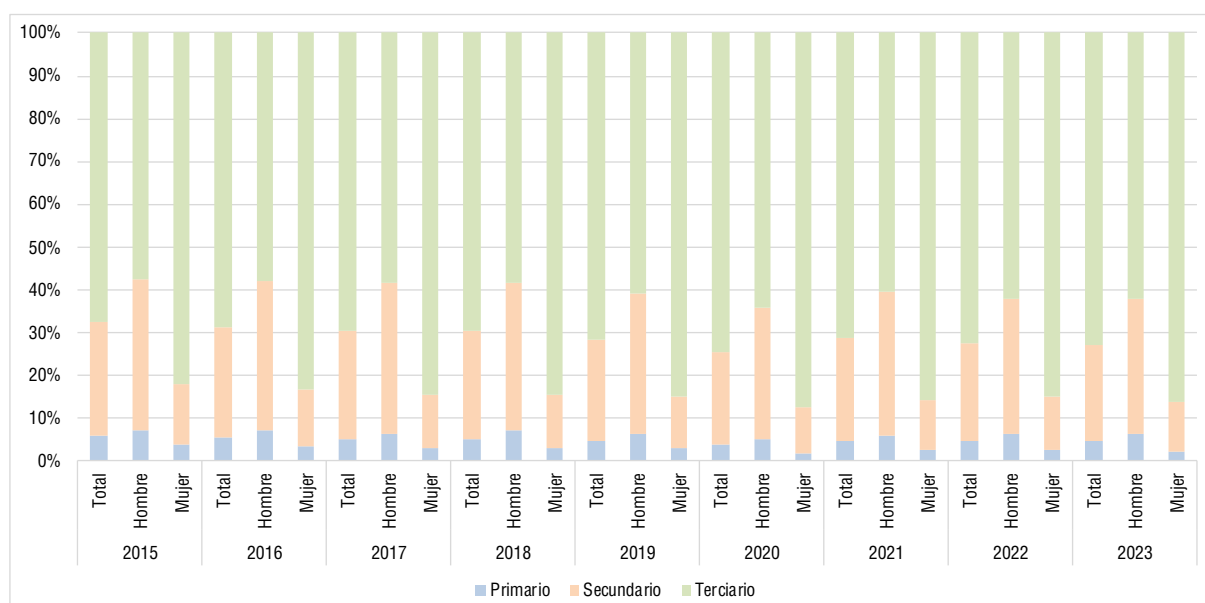
Entre 2015 y 2023, la inserción ocupacional por tipo de relación laboral en el área urbana de Bolivia no mostró variaciones significativas. A lo largo de este período, la proporción de la población ocupada asalariada pasó de 50 % a 46 %, con una disminución más acentuada en 2020, reflejando el impacto de la crisis derivada de la pandemia de COVID-19. Por su parte, los ocupados independientes incrementaron de 44 % a 49 % en el mismo periodo. Finalmente, la proporción de trabajadores no remunerados disminuyó de 6 % en 2015 a 5 % en 2023, ello se da pese al incremento de 2 % experimentado hasta 2022.

Esta situación refleja la tendencia a la pérdida de importancia relativa del trabajo asalariado y el aumento de la población que genera sus

propias fuentes de trabajo urbano, lo que está directamente asociado a una mayor precariedad y vulnerabilidad de los y las trabajadoras. En este sentido, el incremento de la proporción de independientes (que están compuestos por una alta proporción de cuentapropistas) no necesariamente se produce por un crecimiento en el emprendedurismo basado en oportunidad, sino que puede basarse en necesidad. Los emprendedores guiados por la necesidad se originan en la falta de oportunidades de trabajos tradicionales, como el asalariado (Urquidí y Jiménez, 2025). No obstante, este grupo permite la reducción del desempleo, tiene el potencial de brindar experiencia laboral y con políticas adecuadas podría llegar a impulsar el crecimiento económico (Campos *et al.*, 2025).

Al desagregar por sexo, se observa que de 2015 a 2023, los hombres experimentaron una mayor reducción de la proporción de asalariados (tienen una caída de 6 %) en comparación con las mujeres (tienen una caída de 1 %). En el último año de la serie, el 46 % de los hombres y el 45 % de las mujeres estaban ocupados como asalariados, mientras que el 50 % de los hombres y el 47 % de las mujeres estaban ocupados como independientes. La principal diferencia está en la categoría de trabajadores no remunerados, la cual a 2023 contaba con el 4 % de los hombres y el 8 % de las mujeres (ver Gráfico 9).

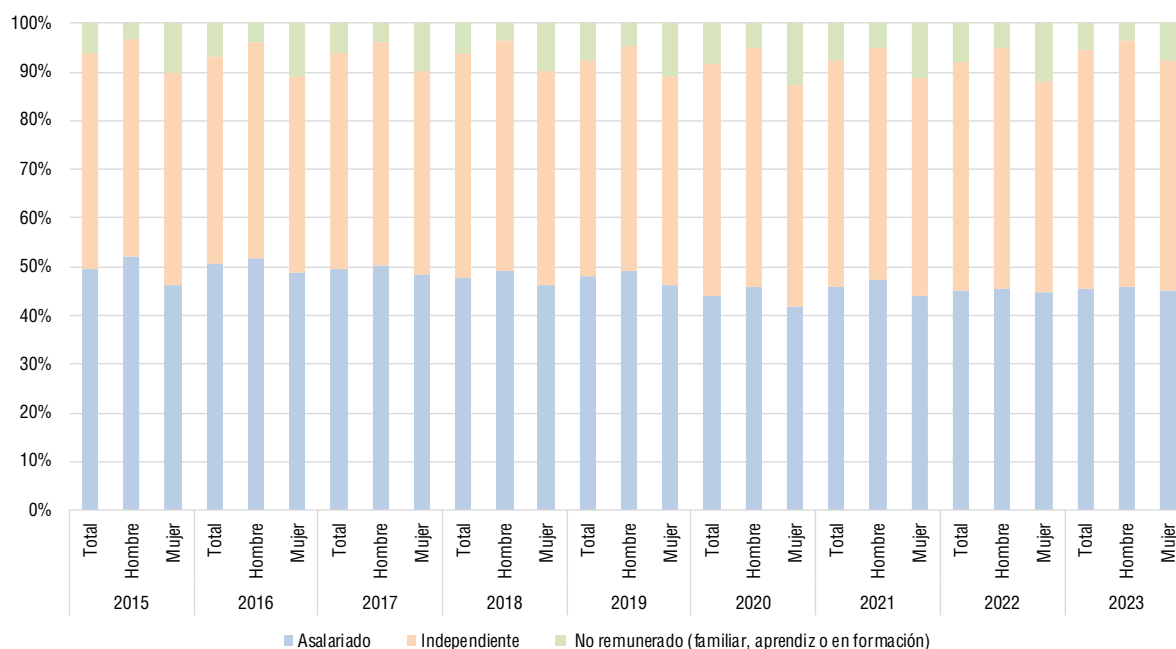
Gráfico 8
Bolivia - Área urbana: Población ocupada por sector económico (primario, secundario y terciario) total y por sexo, 2015-2023



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Observatorio IISEC-UCB obtenidos a partir de las Encuestas de Hogares del INE (2015-2023).

Nota: El sector primario incluye las actividades de agricultura, silvicultura y minería. El sector secundario incluye la industria. El sector terciario incluye todos los demás sectores de actividad (comercio y servicios).

Gráfico 9
Bolivia - Área urbana: Población ocupada por relación laboral [asalariado/independiente/No remunerado (familiar, aprendiz o en formación)] total y por sexo, 2015-2023



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Observatorio IISEC-UCB obtenidos a partir de las Encuestas de Hogares del INE (2015-2023).

Nota: Asalariados incluyen trabajadores asalariados y trabajadores domésticos asalariados. Independientes incluyen patrones y trabajadores por cuenta propia. No remunerados (familiar, aprendiz o en formación) son los trabajadores familiares, aprendices o aquellos que estén en formación, que no reciben remuneración.

VI. Inserción ocupacional de hombres y mujeres por grupo ocupacional

Entre 2015 y 2023, la inserción ocupacional de la población en el área urbana de Bolivia mostró una distribución variada entre diferentes grupos ocupacionales. Los trabajadores de servicios y ventas representaron al grupo más numeroso, con una participación que osciló entre el 25% y el 30% de la población ocupada, reflejando la fuerte terciarización del mercado laboral urbano boliviano. Por otro lado, los trabajadores de la construcción, la industria manufacturera y otros oficios, constituyeron el segundo grupo más grande, representando a un promedio del 22% del total, aunque su participación ha mostrado una tendencia ligeramente decreciente, cayendo en 3% desde 2015. Por el contrario, los profesionales, científicos e intelectuales concentran un promedio menor (12%), sin embargo, tras la caída de 2016, el grupo ha experimentado un crecimiento de 4%. Las ocupaciones como operadores de instalaciones y maquinaria, así como los trabajadores no calificados, mantuvieron una presencia menor, con promedios del 11% y 9% respectivamente. Las categorías de directivos de la administración pública y empresas, y técnicos de nivel medio

representan una menor proporción. Sin embargo, la participación masculina y femenina difiere en cada grupo, mostrando una notoria división ocupacional.

Al desagregar por sexo, se evidencia una marcada segregación ocupacional horizontal y vertical con las mujeres sobrerrepresentadas en trabajos de servicios y ventas. En 2023, el 46% de la fuerza laboral femenina se encontraba en servicios y ventas, en comparación con sólo el 17% de los hombres. Con menor participación, el grupo de profesionales científicos e intelectuales en 2023 representó al 17% de mujeres y al 12% de hombres. En contraparte a este grupo que requiere mayor calificación, el tercer grupo con mayor concentración femenina fue el de trabajadores no calificados, con un 12% de mujeres y 6% de hombres.

Por el contrario, los grupos de construcción, industria manufacturera, operadores de instalaciones, maquinarias y ensambladores, tienen una mayor participación masculina. En 2023, el 29% de los hombres estaba empleado en la construcción, la industria manufacturera y otros oficios, frente a sólo el 11% de las mujeres. La operación de instalaciones y maquinaria, captó al 19% de los trabajadores hombres, y sólo al 1% de mujeres.

Tabla 1
Bolivia - Área urbana: Población ocupada por sexo y grupo ocupacional, 2015-2023

		Directivos de la Administración Pública y Empresas	Profesionales Científicos e Intelectuales	Técnicos de Nivel Medio	Empleados de Oficina	Trabajadores de Los Servicios y Vendedores	Trabajadores Agrícolas, Pecuarios, Agropecuarios, Forestales y Pesqueros	Trabajadores de la Construcción, Industria Manufacturera y Otros Oficios	Operadores de Instalaciones, Maquinarias y Ensambladores	Trabajadores no Calificados
2015	Hombre	3,01%	11,01%	7,45%	3,15%	12,99%	4,44%	32,76%	17,95%	6,83%
	Mujer	2,57%	14,42%	4,87%	6,40%	43,16%	3,42%	12,05%	0,51%	12,58%
	Total	2,82%	12,42%	6,38%	4,50%	25,52%	4,02%	24,16%	10,71%	9,22%
2016	Hombre	3,12%	9,16%	8,19%	4,09%	13,78%	4,33%	33,20%	17,24%	6,51%
	Mujer	2,50%	13,13%	5,75%	7,02%	43,10%	2,88%	11,72%	0,47%	13,43%
	Total	2,86%	10,88%	7,13%	5,36%	26,49%	3,70%	23,89%	9,97%	9,51%
2017	Hombre	3,21%	9,56%	9,54%	3,34%	13,48%	3,51%	31,91%	18,24%	6,84%
	Mujer	2,73%	13,38%	8,69%	5,20%	42,72%	2,59%	11,22%	0,55%	12,92%
	Total	3,00%	11,18%	9,18%	4,13%	25,89%	3,12%	23,13%	10,74%	9,42%
2018	Hombre	2,92%	9,22%	10,00%	3,11%	13,49%	3,95%	29,90%	20,83%	6,20%
	Mujer	2,17%	15,65%	6,17%	5,12%	44,73%	2,54%	11,94%	0,50%	11,19%
	Total	2,60%	11,97%	8,36%	3,97%	26,88%	3,34%	22,21%	12,12%	8,34%
2019	Hombre	3,80%	9,66%	9,00%	3,18%	14,51%	3,82%	30,78%	18,72%	6,21%
	Mujer	2,04%	14,14%	6,54%	5,12%	44,70%	2,49%	11,39%	0,61%	12,96%
	Total	3,02%	11,64%	7,91%	4,04%	27,80%	3,23%	22,24%	10,75%	9,18%
2020	Hombre	2,53%	11,63%	8,78%	3,31%	16,82%	3,64%	29,86%	16,91%	6,30%
	Mujer	1,47%	16,61%	6,14%	4,95%	47,85%	1,61%	9,99%	0,45%	10,89%
	Total	2,07%	13,79%	7,64%	4,02%	30,30%	2,76%	21,22%	9,76%	8,30%
2021	Hombre	2,64%	10,35%	8,36%	2,88%	15,03%	3,58%	30,05%	20,71%	6,10%
	Mujer	1,95%	15,19%	6,20%	4,87%	44,68%	2,32%	11,18%	0,62%	12,97%
	Total	2,35%	12,42%	7,43%	3,73%	27,72%	3,04%	21,97%	12,11%	9,04%
2022	Hombre	3,34%	10,89%	9,66%	3,10%	15,47%	3,60%	28,03%	19,41%	6,24%
	Mujer	2,52%	15,57%	6,13%	5,68%	44,91%	2,31%	10,24%	0,83%	11,79%
	Total	2,98%	12,97%	8,09%	4,25%	28,57%	3,03%	20,11%	11,14%	8,71%
2023	Hombre	2,00%	12,27%	7,55%	2,86%	16,98%	3,85%	28,89%	19,46%	5,80%
	Mujer	1,54%	17,11%	6,12%	4,23%	46,04%	1,99%	10,52%	0,64%	11,79%
	Total	1,80%	14,40%	6,92%	3,46%	29,73%	3,03%	20,83%	11,21%	8,43%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Observatorio IISEC-UCB obtenidos a partir de las Encuestas de Hogares del INE (2015-2023).

Nota: Las celdas grises indican un coeficiente de variación superior a 20 y advierten que su interpretación es solamente descriptiva.

VII. Niveles de formación educativa formal de la población ocupada masculina y femenina

Entre 2015 y 2023, la evolución de la población ocupada en el área urbana de Bolivia por nivel de educación formal muestra una tendencia hacia una mayor cualificación del capital humano. Durante este período, la proporción de trabajadores no calificados, aquellos que no ingresaron al sistema educativo o que no completaron el ciclo primario, ha disminuido significativamente, pasando del 11% en 2015 al 6% en 2023. Simultáneamente, la proporción de trabajadores semicalificados, aquellos que han completado la educación primaria y secundaria, disminuyó del 41% en 2015 al 33% en 2023. Por otro lado,

la proporción de trabajadores calificados, que siguieron los estudios después del bachillerato, pasó del 48% en 2015 al 71% en 2019 y al 61% en 2023 (ver Gráfico 10).

Al desagregar los datos por sexo, se evidencian diferencias por cualificación de la población ocupada. Aunque tanto hombres como mujeres han mostrado una tendencia general hacia un mayor nivel educativo, las mujeres han experimentado una mayor reducción en la proporción de trabajadoras no calificadas, del 12% en 2015 al 7% en 2023, en comparación con los hombres, que pasaron del 10% al 6% en el mismo período. En términos de trabajadores semicalificados, la tendencia es similar entre hombres y mujeres, pasando ambos del 41% en 2015 al 34% de los hombres y 32% de las

mujeres en 2023. Para los trabajadores calificados, las mujeres han registrado una proporción ligeramente superior a la de los hombres desde 2022. En 2023, el 61% de las mujeres ocupadas eran calificadas, frente al 60% de los hombres. En el capítulo de educación se profundiza el análisis de la educación formal tanto en términos de cobertura como de aprendizaje efectivo, indicando insuficiencias significativas a nivel nacional (ver Gráfico 10).

Es interesante analizar el nivel educativo de la población ocupada por tipo de relación laboral. Entre 2015 y 2023, se observan variaciones significativas del nivel educativo dependiendo del tipo de relación laboral. En las tres relaciones se observa un incremento de la población calificada y una disminución de los no calificados. Los asalariados exhibieron una tendencia más pronunciada hacia una mayor formación educativa.

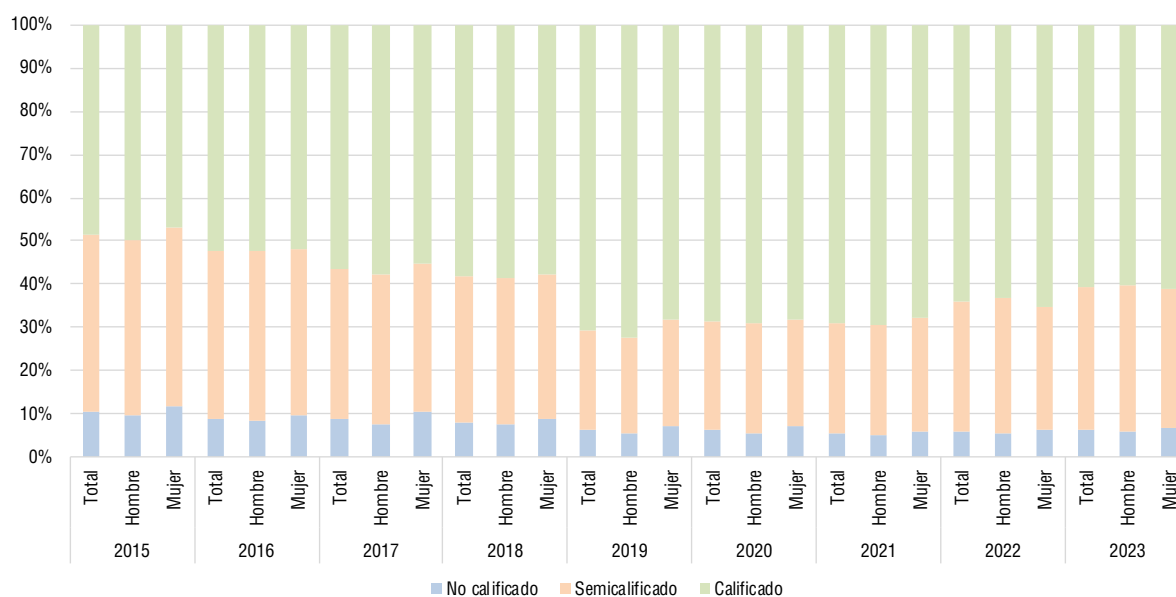
La proporción de la población asalariada calificada (aquella con educación post-secundaria) aumentó del 60% en 2015 al 73% en 2023. En paralelo, la proporción de la población asalariada no calificada (sin educación o con educación primaria incompleta) disminuyó notablemente, del 8% en 2015 al 3% en 2023. La categoría de asalariado semicalificado (con educación primaria y secundaria completa) mostró fluctuaciones, pero con una disminución general, pasando del 32% en 2015 al 24% en 2023.

Entre los independientes, también se evidenció un aumento en la proporción de calificados, que pasó del 37% en 2015 al 50% en 2023. Sin embargo, los independientes mantuvieron una mayor proporción de no calificados en comparación con los asalariados, pese a la disminución del 14% en 2015 al 10% en 2023. La categoría de independiente semicalificado mostró un descenso ininterrumpido de 8% desde 2015, alcanzando el 41% en 2023.

Para los trabajadores no remunerados (familiares, aprendices o en formación), se observó un aumento en la educación formal. La proporción de la categoría de no remunerados calificados incrementó del 39% en 2015 al 54% en 2023, mientras que la proporción de no calificados disminuyó del 11% al 8%, y la proporción de semicalificados decreció del 50% en 2015 al 38% en 2023.

En la desagregación por sexo, entre los asalariados, las mujeres presentan una mayor proporción de trabajadores calificados en comparación con los hombres. En 2023, el 77% de las mujeres asalariadas eran calificadas, frente al 70% de los hombres. Desde 2015, la proporción de asalariados no calificados disminuyó en 5% tanto para hombres como para mujeres, llegando al 3% en 2023. La categoría de semicalificados mostró una disminución en los dos grupos, llegando al 27% de los hombres asalariados y el 20% de las mujeres asalariadas en 2023.

Gráfico 10
Bolivia - Área urbana: Distribución de la población ocupada entre 25 y 60 años, por nivel de educación (calificado, semicalificado y no calificado) total y por sexo, 2015-2023



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Observatorio IISEC-UCB obtenidos a partir de las Encuestas de Hogares del INE (2015-2023).

Nota: Las personas no calificadas son aquellas que no ingresaron al sistema educativo o que no completaron el ciclo primario. Las personas semicalificadas culminaron primaria y secundaria. Las personas calificadas son aquellas que siguieron su formación luego de culminar el bachillerato.

Para los independientes, los hombres y las mujeres experimentaron mejoras en su nivel de formación educativa aunque de forma más acelerada entre las mujeres. Entre 2015 y 2023, las mujeres con formación posterior al bachillerato (calificadas) pasaron del 31% al 47% y los hombres del 42% al 52%. De todas formas, las mujeres siguen con proporciones más bajas de calificación entre los independientes. En 2023, el 42% de las mujeres independientes eran semicalificadas, comparado con el 39% de los hombres.

La diferencia significativa está entre los trabajadores no remunerados. Mientras las mujeres ocupadas en esta categoría incrementaron significativamente su nivel de formación educativa formal, pasando la proporción de calificadas del 33% en 2015 al 53% en 2023, los hombres calificados pasaron del 61% al 57% en el mismo periodo.

En general, aunque se observan mejoras en la calificación de la fuerza laboral tanto para hombres como para mujeres en todos los tipos de relación laboral, persisten desigualdades de género.

VIII. Cobertura de seguridad social de largo y corto plazo para los y las trabajadoras

Las coberturas de la seguridad social de largo y corto plazo son indicadores proxy del nivel de los beneficios sociales que gozan los y las trabajadoras remuneradas. Siguiendo la tendencia de los años anteriores a 2015, la población ocupada afiliada (no implica contribución activa) a una AFP (Administradora de Fondos de Pensiones), la cual está incorporada al seguro social obligatorio de

Tabla 2
Bolivia - Área urbana: Población ocupada entre 25 y 60 años por sexo, tipo de relación laboral [asalariados/independientes/no remunerado (familiar, aprendiz o en formación)] y nivel de calificación (no calificado/semicalificado/calificado) basado en la educación formal, 2015-2023

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Total área urbana	Asalariado	No calificado	7,51%	5,98%	5,40%	4,89%	3,62%	3,44%	3,54%	2,94%
		Semicalificado	32,49%	28,58%	25,03%	23,33%	15,13%	15,73%	16,14%	23,94%
		Calificado	60,00%	65,44%	69,57%	71,78%	81,26%	80,82%	80,32%	73,12%
	Independiente	No calificado	13,62%	12,11%	12,33%	10,94%	9,00%	8,59%	7,47%	9,64%
		Semicalificado	49,06%	49,65%	44,09%	43,88%	31,02%	32,58%	34,29%	40,67%
		Calificado	37,32%	38,25%	43,58%	45,19%	59,98%	58,83%	58,24%	49,69%
	No remunerado (familiar, aprendiz o en formación)	No calificado	11,19%	11,11%	11,04%	12,19%	6,33%	8,49%	6,11%	7,77%
		Semicalificado	50,18%	44,60%	41,39%	35,25%	27,80%	30,40%	27,58%	33,16%
		Calificado	38,62%	44,28%	47,57%	52,55%	65,87%	61,12%	66,31%	59,07%
Hombre	Asalariado	No calificado	7,49%	6,30%	5,07%	4,76%	3,65%	3,58%	3,79%	2,99%
		Semicalificado	35,78%	31,57%	26,97%	26,41%	15,34%	18,25%	17,00%	24,41%
		Calificado	56,73%	62,13%	67,96%	68,83%	81,01%	78,17%	79,21%	71,64%
	Independiente	No calificado	11,85%	10,37%	10,10%	10,19%	7,35%	7,44%	6,67%	7,27%
		Semicalificado	46,25%	47,91%	42,58%	41,13%	29,45%	31,44%	33,21%	36,97%
		Calificado	41,90%	41,72%	47,32%	48,69%	63,20%	61,13%	60,12%	55,77%
	No remunerado (familiar, aprendiz o en formación)	No calificado	6,14%	13,68%	10,68%	12,14%	2,25%	3,68%	1,08%	5,89%
		Semicalificado	33,07%	24,83%	40,79%	27,67%	19,11%	30,29%	20,51%	27,12%
		Calificado	60,79%	61,49%	48,53%	60,19%	78,63%	66,03%	78,42%	66,99%
Mujer	Asalariado	No calificado	7,53%	5,55%	5,85%	5,07%	3,58%	3,26%	3,17%	3,53%
		Semicalificado	27,57%	24,59%	22,47%	19,12%	14,85%	12,23%	14,94%	18,86%
		Calificado	64,90%	69,87%	71,68%	75,81%	81,57%	84,51%	81,89%	77,61%
	Independiente	No calificado	16,14%	14,60%	15,61%	12,00%	11,29%	10,23%	8,60%	8,62%
		Semicalificado	53,05%	52,14%	46,31%	47,78%	33,21%	34,21%	35,82%	37,09%
		Calificado	30,81%	33,26%	38,08%	40,22%	55,50%	55,56%	55,57%	54,29%
	No remunerado (familiar, aprendiz o en formación)	No calificado	12,50%	10,38%	11,17%	12,21%	7,85%	10,31%	8,00%	8,42%
		Semicalificado	54,61%	50,24%	41,59%	37,63%	31,04%	30,44%	30,23%	35,25%
		Calificado	32,89%	39,38%	47,24%	50,16%	61,12%	59,26%	61,77%	56,32%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Observatorio IIEC-UCB obtenidos a partir de las Encuestas de Hogares del INE (2015-2023).

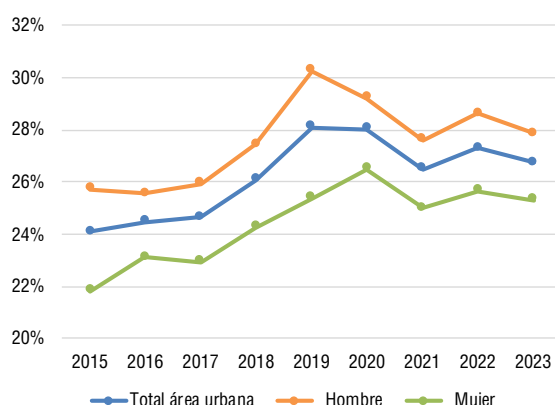
Notas [1]: Asalariados incluyen trabajadores asalariados y trabajadores domésticos asalariados. Independientes incluyen patrón y trabajador por cuenta propia. No remunerado (familiar, aprendiz o en formación) son los trabajadores familiares, aprendices o aquellos que estén en formación, que no reciben remuneración.

Notas [2]: Las personas no calificadas son aquellas que no ingresaron al sistema educativo o que no completaron el ciclo primario. Las personas semicalificadas culminaron primaria y secundaria. Las personas calificadas son aquellas que siguieron su formación luego de culminar el bachillerato.

largo plazo mediante los regímenes contributivo o semicontributivo, incrementó del 24% en 2015 al 27% en 2023. Pese a la ampliación de cobertura, persiste una baja proporción de menos del 30% de la población ocupada urbana afiliada a la seguridad de largo plazo, al final del periodo estudiado.

El análisis desglosado por sexo revela una brecha significativa con una mayor proporción de hombres afiliados a una AFP, 28% en promedio durante el periodo de análisis, en comparación con las mujeres, 24% en promedio, lo que deja en evidencia la desigual cobertura entre ambos sexos. La causa de ello puede estar relacionada a que, como se observó, hay una mayor proporción de hombres asalariados y una mayor proporción de mujeres independientes y no remunerados. Esta relación laboral es importante porque la incorporación a una AFP es obligatoria para los trabajadores dependientes, y es voluntaria para los independientes.

Gráfico 11
Bolivia - Área urbana: Población ocupada afiliada a alguna Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) total y por sexo, 2015-2023



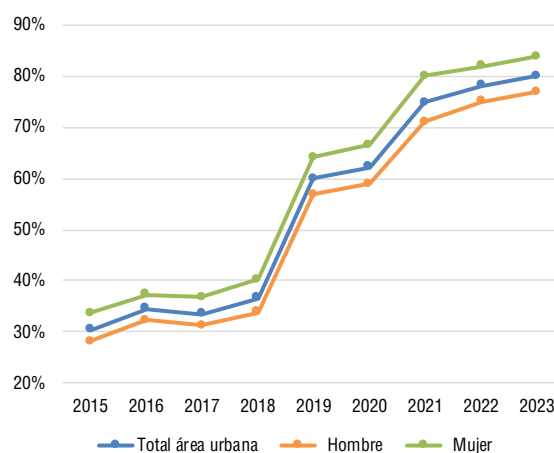
Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Observatorio IISEC-UCB obtenidos a partir de las Encuestas de Hogares del INE (2015-2023).

En este mismo periodo y con una tendencia más persistente, la afiliación a un seguro de salud de la población ocupada incrementó en 6% de 2015 a 2018, llegando al 37%. Se observa un salto significativo a partir de 2019 debido a la creación del Seguro Universal de Salud (SUS), con el cual la afiliación llegó al 80% en 2023. Sin embargo, la cobertura de enfermedades y capacidad de atención del SUS es todavía limitada.

El desglose por sexos revela una brecha significativa de 7 puntos porcentuales en promedio, con una mayor proporción de mujeres afiliadas a seguros de salud en comparación con los hombres en todo el periodo analizado. La brecha de género

en la afiliación sugiere que las mujeres se benefician en mayor medida de políticas y programas específicos que promueven su inclusión en el sistema de salud, como los seguros públicos destinados a cuidados pre y post natales. Esto se debe a la existencia del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) desde 2003, que se focalizó en mujeres durante la gestación y los seis meses posteriores al parto. El SUMI fue reemplazado por el Seguro Universal de Salud (SUS) que garantiza el acceso gratuito a servicios de salud de hasta tercer nivel y los beneficiarios son aquellos hombres y mujeres que no están afiliados a otro tipo de seguro social de corto plazo. Debido a la facilidad de registro de este seguro y a la accesibilidad universal, desde 2019, ambos sexos experimentaron un salto pronunciado en la proporción de afiliados a seguros de salud (23% en hombres y 24% en mujeres). En el capítulo de salud se profundiza la situación del sistema de salud en Bolivia.

Gráfico 12
Bolivia - Área urbana: Población ocupada con seguro de salud (privado, público u otro) total y por sexo, 2015-2023



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Observatorio IISEC-UCB obtenidos a partir de las Encuestas de Hogares del INE (2015-2023).

Nota: En 2019 se introduce el Seguro Universal de Salud (SUS).

IX. Evolución del ingreso mensual real y brecha entre hombres y mujeres

Entre 2015 y 2023, los ingresos reales mensuales promedio de hombres y mujeres en el área urbana de Bolivia mostraron una tendencia convergente de caída, reflejando los impactos de la desaceleración económica. Los ingresos promedio de los hombres, que comenzaron en 3.913 bolivianos reales mensuales en 2015, experimentaron una tendencia descendente que se acentuó en 2017, 2018 y 2021, llegando a 3.541

bolivianos reales en 2023. Por su parte, los ingresos reales mensuales promedio de las mujeres también mostraron una tendencia descendente, experimentando una caída del 6% desde 2015. En 2015, las mujeres ganaban en promedio 2.934 bolivianos reales mensuales y bajaron a 2.755 bolivianos reales en 2023.

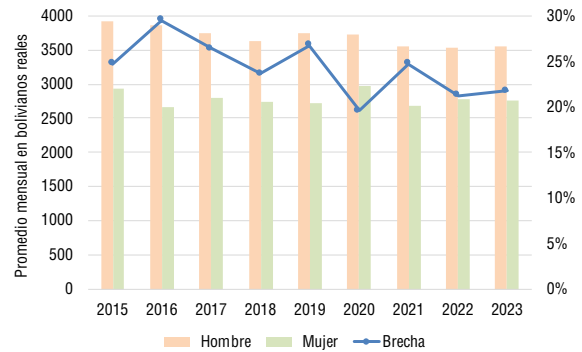
Dado el comportamiento del ingreso real de ambos sexos, el resultado fue la reducción de la brecha salarial entre hombres y mujeres en este periodo. En 2015, la brecha de ingresos era de casi 1.000 bolivianos mensuales, equivalente a un 25% menos en promedio para las mujeres en comparación con los hombres. A lo largo de los años, esta brecha fluctuó, alcanzando un máximo del 30% en 2016. Sin embargo, desde 2017 en adelante, la brecha mostró una tendencia de reducción constante, bajando al 20% en 2020 y, pese a la ampliación de 5% de la brecha en 2021, nuevamente disminuyó, llegando a 22% en 2023. Esta reducción se traduce en un descenso de la brecha de aproximadamente 200 bolivianos, pasando de una diferencia de 1.000 bolivianos en 2015 a 785 bolivianos en 2023.

Es importante destacar que esta reducción en la brecha salarial promedio real no es necesariamente un indicador de mejoras significativas en la equidad salarial como resultado de la valoración del trabajo de las mujeres. En gran medida, esta disminución de la brecha se debe a la caída más pronunciada de los ingresos masculinos, más que a un incremento sustancial en los ingresos femeninos. En ese sentido, la reducción de la brecha refleja una convergencia negativa, en la que ambos grupos experimentan una caída en sus ingresos, pero en magnitudes distintas.

Al analizar la tendencia de los ingresos mensuales reales promedio de los trabajadores por nivel de formación educativa se observa una tendencia decreciente para los tres niveles, con fluctuaciones significativas a lo largo del período. Esta tendencia convergente de caída refleja la dinámica del mercado laboral en un contexto de

desaceleración económica. Para ambos sexos, los ingresos mensuales promedio disminuyeron en todas las categorías educativas, pero en menores magnitudes para las mujeres. Pese a ello, los ingresos masculinos continuaron siendo superiores a los femeninos, independientemente del nivel de calificación.

Gráfico 13
Bolivia - Área urbana: Remuneración media en bolivianos reales mensuales de la población ocupada por sexo, 2015-2023



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Observatorio IISEC-UCB obtenidos a partir de las Encuestas de Hogares del INE (2015-2023).
Notas [1]: El porcentaje de la brecha se calcula mediante la diferencia entre el ingreso promedio mensual de hombres y mujeres con respecto al ingreso promedio mensual de los hombres.
Notas [2]: Datos deflactados utilizando el IPC con base en 2016.

Los ingresos medios de los hombres no calificados cayeron en 1.015 bolivianos reales de 2015 a 2023. Para las mujeres no calificadas, los ingresos promedio presentaron fluctuaciones a lo largo del tiempo que resultaron en una variación acumulada nula (una reducción de 2 bolivianos reales). Hasta 2020, el promedio de ingresos de los hombres semicalificados descendió constantemente y desde 2021 tuvo un comportamiento oscilante, concluyendo en una reducción de 597 bolivianos reales de 2015 a 2023. Por su parte, las mujeres semicalificadas experimentaron una caída del promedio de ingresos de 552 bolivianos reales de 2015 a 2023, mostrando picos y valles significativos a lo largo del período. Por último, entre los calificados,

Tabla 3
Bolivia - Área urbana: Brecha de ingreso medio real mensual de la población ocupada, 2015-2023

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Hombre	3.913,49	3.852,39	3.735,42	3.620,93	3.740,25	3.731,18	3.556,19	3.540,59	3.541,05
Mujer	2.934,28	2.671,94	2.795,43	2.744,88	2.718,33	2.975,87	2.690,33	2.780,21	2.755,23
Brecha	25%	30%	26%	24%	27%	20%	25%	21%	22%

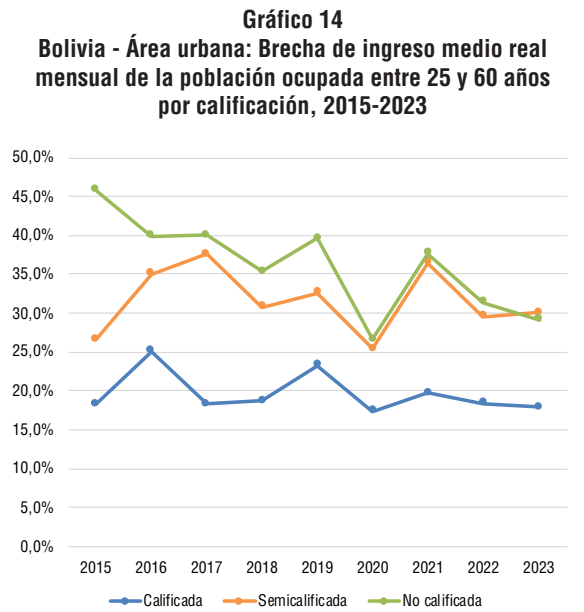
Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Observatorio IISEC-UCB obtenidos a partir de las Encuestas de Hogares del INE (2015-2023).
Notas [1]: El porcentaje de la brecha se calcula mediante la diferencia entre el ingreso promedio mensual de hombres y mujeres con respecto al ingreso promedio mensual de los hombres.
Notas [2]: Datos deflactados utilizando el IPC con base en 2016.

las medias de ingresos de ambos sexos experimentaron constantes fluctuaciones, donde las magnitudes de los daños superaron a los ascensos. En ese sentido, de 2015 a 2023, el ingreso de la población masculina disminuyó en 466 bolivianos reales y el de la población femenina descendió en 362 bolivianos reales.

Aunque las mujeres tienen peores medias de ingresos que los hombres, se observa que las mujeres se benefician más que los hombres al presentar mejoras en el nivel educativo. La diferencia en ingresos entre ser no calificado y semicalificado es baja para ambos grupos, sobre todo desde 2020. Sin embargo, a lo largo del periodo, se observa una diferencia significativa entre ser semicalificado y calificado. En promedio, la diferencia de 2015 a 2023 en la remuneración de los hombres calificados con respecto a los semicalificados fue de 765 bolivianos reales y para las mujeres fue de 1.022 bolivianos reales. Adicionalmente, la brecha de ingresos entre hombres y mujeres es menor en el grupo de calificados (ver Tabla 4).

La brecha de ingreso real mensual exhibió una tendencia decreciente en términos generales aunque con variaciones por nivel de formación educativa. Para el grupo de no calificados, la brecha se redujo significativamente del 46% en 2015 al 29% en 2023, aunque sigue significativa. En el caso de los semicalificados, la brecha de ingreso mensual promedio incrementó del 27% en 2015 al 30% en 2023. No obstante, este grupo presentó fluctuaciones más pronunciadas, alcanzando un máximo de 38% en 2017 y 36% en 2021. Por

último, en el grupo de trabajadores calificados, la brecha de ingreso se mantuvo en un 18% entre 2015 y 2023, mostrando variación a lo largo del período. Aunque la brecha de ingreso es menor en este grupo comparado con los no calificados y semicalificados, sigue siendo persistente, sugiriendo que la adquisición de mayores niveles educativos puede reducir las brechas, pero no eliminarlas (ver Gráfico 14).



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Observatorio IISEC-UCB obtenidos a partir de las Encuestas de Hogares del INE (2015-2023).
Notas [1]: El porcentaje de la brecha se calcula mediante la diferencia entre el ingreso promedio mensual de hombres y mujeres con respecto al ingreso promedio mensual de los hombres.
Notas [2]: Datos deflactados utilizando el IPC con base en 2016.
Notas [3]: Las personas no calificadas son aquellas que no tuvieron acceso al sistema educativo o que no completaron el ciclo primario. Las personas semicalificadas culminaron primaria y secundaria. Las personas calificadas continuaron la formación educativa luego de culminar el bachillerato.

Tabla 4
Bolivia - Área urbana: Brecha de ingreso medio real mensual de la población ocupada entre 25 y 60 años por calificación, 2015-2023

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
No calificada - mensual									
Hombre	4.312,42	3.702,18	3.643,44	3.457,18	3.409,69	3.276,87	3.449,64	3.215,95	3.297,51
Mujer	2.336,69	2.226,52	2.184,68	2.235,47	2.059,23	2.404,03	2.151,27	2.205,36	2.334,78
Brecha	46%	40%	40%	35%	40%	27%	38%	31%	29%
Semicalificada - mensual									
Hombre	3.881,56	3.584,83	3.581,91	3.431,51	3.387,63	3.288,51	3.406,31	3.183,34	3.284,60
Mujer	2.848,22	2.327,40	2.234,94	2.375,01	2.281,65	2.452,46	2.165,94	2.243,74	2.296,47
Brecha	27%	35%	38%	31%	33%	25%	36%	30%	30%
Calificada - mensual									
Hombre	4.484,72	4.631,43	4.344,67	4.103,86	4.214,61	4.148,71	3.938,47	4.026,73	4.019,14
Mujer	3.663,81	3.469,93	3.548,19	3.336,44	3.231,98	3.426,46	3.162,38	3.284,21	3.301,67
Brecha	18%	25%	18%	19%	23%	17%	20%	18%	18%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Observatorio IISEC-UCB obtenidos a partir de las Encuestas de Hogares del INE (2015-2023).
Notas [1]: El porcentaje de la brecha se calcula mediante la diferencia entre el ingreso promedio mensual de hombres y mujeres con respecto al ingreso promedio mensual de los hombres.
Notas [2]: Datos deflactados utilizando el IPC con base en 2016.
Notas [3]: Las personas no calificadas son aquellas que no tuvieron acceso al sistema educativo o que no completaron el ciclo primario. Las personas semicalificadas culminaron primaria y secundaria. Las personas calificadas continuaron la formación educativa luego de culminar el bachillerato.

Por último, es importante analizar el comportamiento de los ingresos por relación laboral. La media de ingresos reales de los asalariados es superior a la de los independientes, sobre todo para la población femenina. A 2023, el ingreso medio de los hombres independientes fue 402 bolivianos reales inferior al de los asalariados, lo que es una diferencia del 11%. Esta diferencia llegó a su pico en 2019 con el 14% y se acortó al 3% en 2020, con el COVID-19. En el caso de las mujeres, en 2023, el ingreso medio de las independientes fue 722 bolivianos reales por debajo del de las asalariadas, lo que equivale a una diferencia del 23%. Esta diferencia experimentó saltos en los periodos de 2018-2019 y 2021-2022.

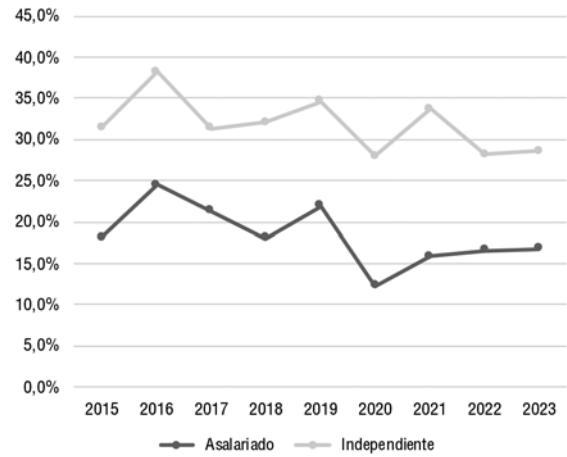
Los ingresos mensuales promedio de los asalariados muestran una leve reducción al comparar 2015 y 2023. En el caso de los hombres asalariados, los ingresos medios cayeron en 67 bolivianos reales, es decir en 2%. Por su parte, las mujeres asalariadas sólo experimentaron una caída de 6 bolivianos reales. Las bajas magnitudes de las variaciones se deben al comportamiento fluctuante de los salarios a lo largo de los años.

Los ingresos mensuales reales promedio de los trabajadores independientes mostraron una tendencia decreciente para ambos sexos. Para los hombres independientes, entre 2015 y 2023, los ingresos medios cayeron en 640 bolivianos reales, lo que representa una disminución del 16%. En el caso de las mujeres independientes, los ingresos promedio experimentaron una reducción de 345 bolivianos reales, lo cual equivale a una reducción del 13% (ver Tabla 5).

A pesar de la tendencia convergente en la caída de los ingresos para ambos géneros,

las brechas de remuneración entre hombres y mujeres se mantuvieron significativas en ambas categorías de relación laboral, pero fue más pronunciada entre los independientes. Para los asalariados, la brecha salarial entre hombres y mujeres se mantuvo relativamente estable a lo largo del período. En 2015, la brecha era del 18% y llega al 17% en 2023. Para los independientes, la brecha de ingreso es más amplia que la de los asalariados, sin embargo, tampoco presenta una disminución significativa, pasando del 31% en 2015 al 29% en 2023.

Gráfico 15
Bolivia - Área urbana: Brecha ingreso medio real mensual de la población ocupada según relación laboral, 2015-2023



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Observatorio IISEC-UCB obtenidos a partir de las Encuestas de Hogares del INE (2015-2023).

Notas [1]: El porcentaje de la brecha se calcula mediante la diferencia entre el ingreso promedio mensual de hombres y mujeres con respecto al ingreso promedio mensual de los hombres.

Notas [2]: Datos deflactados utilizando el IPC con base en 2016.

Notas [3]: Asalariados incluyen trabajadores asalariados y trabajadores domésticos asalariados. Independientes incluyen patrón y trabajador por cuenta propia. No remunerado (familiar, aprendiz o en formación) son los trabajadores familiares, aprendices o aquellos que estén en formación, que no reciben remuneración.

Tabla 5
Bolivia - Área urbana: Brecha ingreso medio real mensual de la población ocupada según relación laboral, 2015-2023

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Asalariado – mensual									
Hombre	3.761,58	3.903,07	3.815,57	3.804,13	3.935,02	3.737,34	3.646,18	3.755,33	3.694,98
Mujer	3.079,04	2.949,73	3.003,23	3.120,22	3.071,11	3.280,82	3.069,69	3.131,33	3.073,53
Brecha	18%	24%	21%	18%	22%	12%	16%	17%	17%
Independiente – mensual									
Hombre	3.932,94	3.609,18	3.500,10	3.330,39	3.402,19	3.615,73	3.372,88	3.228,73	3.292,84
Mujer	2.696,47	2.228,55	2.403,54	2.260,90	2.224,33	2.605,89	2.234,28	2.319,05	2.351,56
Brecha	31%	38%	31%	32%	35%	28%	34%	28%	29%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Observatorio IISEC-UCB obtenidos a partir de las Encuestas de Hogares del INE (2015-2023).

Notas [1]: El porcentaje de la brecha se calcula mediante la diferencia entre el ingreso promedio mensual de hombres y mujeres con respecto al ingreso promedio mensual de los hombres.

Notas [2]: Datos deflactados utilizando el IPC con base en 2016.

Notas [3]: Asalariados incluyen trabajadores asalariados y trabajadores domésticos asalariados. Independientes incluyen patrón y trabajador por cuenta propia. No remunerado (familiar, aprendiz o en formación) son los trabajadores familiares, aprendices o aquellos que estén en formación, que no reciben remuneración.

Conclusiones y discusiones

El análisis de la dinámica del mercado de trabajo urbano en Bolivia durante el período post bonanza económica (2015-2023), con base en los datos armonizados de la Encuesta de Hogares del Observatorio Socio-Ambiental del IISEC, revela tendencias y desafíos tanto coyunturales como estructurales que afectan la participación laboral de hombres y mujeres. A continuación, se presentan las principales conclusiones del estudio, organizadas en torno a cada uno de los temas analizados.

La jornada total de trabajo, que incluye tanto el trabajo remunerado como el no remunerado, evidencia desigualdades marcadas entre hombres y mujeres. En promedio, las mujeres enfrentan jornadas laborales más extensas que los hombres. Esta diferencia se explica por la persistente desigual distribución de tareas: mientras los hombres dedican la mayor parte de su tiempo al trabajo remunerado, las mujeres asumen una carga significativamente mayor de trabajo no remunerado relacionado con el cuidado y las tareas domésticas. De acuerdo con el informe del CEDLA, la jornada total diaria de trabajo de los hombres es en promedio de 12 horas con 38 minutos, de las cuales el 75% corresponde a trabajo remunerado (9 horas con 25 minutos) y el 25% a trabajo no remunerado (3 horas con 13 minutos). En el caso de las mujeres, la jornada total diaria es, en promedio, una hora más larga, con un 56% correspondiente a trabajo remunerado (7 horas con 44 minutos) y un 44% a trabajo no remunerado (6 horas con 4 minutos). La pandemia por COVID-19 visibilizó aún más estas inequidades, subrayando la urgencia de avanzar hacia políticas de corresponsabilidad social y pública en materia de cuidados.

La participación en el mercado de trabajo de la población en edad de trabajar a nivel urbano se mantuvo relativamente estable alrededor del 65% durante el periodo de estudio. Sin embargo, esta estabilidad general oculta desigualdades significativas: mientras la participación laboral de los hombres se mantuvo constante con un promedio de 76%, la de las mujeres aumentó del 51% en 2015 al 56% en 2023. A pesar de este incremento, persiste una brecha de participación promedio de 21 puntos porcentuales en favor de los hombres. Estos datos indican que más del 40% de las mujeres en edad de trabajar no participan en el mercado laboral, en contraste con menos del 25% de los

hombres. Esta diferencia refleja barreras estructurales que limitan la generación de ingresos de las mujeres, incluyendo la división sexual del trabajo con mayores responsabilidades de cuidado no remuneradas en un contexto con insuficientes políticas de corresponsabilidad pública y social de los cuidados.

La **Tasa de Desempleo Abierto (TDA)** en áreas urbanas de Bolivia mostró un aumento significativo durante la pandemia de COVID-19, alcanzando un pico del 12% en 2020 antes de disminuir al 7% en 2021. **El subempleo, tanto visible como invisible**, ha aumentado durante este período, lo que refleja la precariedad creciente en el mercado laboral boliviano. Las mujeres enfrentan tasas de desempleo consistentemente más altas que los hombres, y su subempleo visible e invisible también es mayor. Entre 2015 y 2019, la tasa de subempleo visible para las mujeres fue en promedio 2 puntos porcentuales superior a la de los hombres, indicando una mayor proporción de mujeres trabajando menos horas de las deseadas y con disposición a ampliar su jornada laboral. Asimismo, en el subempleo invisible, las mujeres tuvieron tasas superiores (19% en 2015 a 22% en 2023), en comparación con los hombres (11% a 17%), indicando una mayor proporción de mujeres trabajando más de 40 horas semanales y ganando menos de un salario mínimo.

La baja tasa de desempleo en Bolivia oculta una elevada prevalencia de **informalidad laboral**, que en 2023 alcanzó al 84% de la población ocupada, la más alta de Sudamérica. Aunque la tasa urbana es cuatro puntos menor a la nacional, mostró un crecimiento sostenido desde 2016, acentuado tras la pandemia. Las mujeres enfrentan mayor vulnerabilidad. En 2023, en el área urbana, el 83% de las mujeres ocupadas estaban en situación de informalidad laboral, cuatro puntos más que la masculina, con una brecha que se redujo antes de 2020 pero volvió a ampliarse en el periodo pos-COVID. La situación es más crítica en el sector privado urbano, donde la informalidad pasó del 74% en 2016 al 88% en 2023, con una brecha de género de seis puntos, que deja a más de nueve de cada diez mujeres en empleo informal y más de 8 de cada diez hombres en esta situación. Estos datos evidencian que la informalidad constituye un rasgo estructural del mercado laboral boliviano, con profundas implicaciones para la equidad y la calidad del empleo.

La **inserción laboral urbana** sigue estando altamente concentrada en el sector terciario (comercio y servicios), que empleó en promedio

al 71% de la fuerza laboral, alcanzando un máximo del 74% en 2020 y 73% en 2023. Mientras tanto, la participación en el sector secundario (industria) se mantuvo estable alrededor del 24% y llegando al 23% en 2023. Las mujeres se concentran predominantemente en el sector terciario, alcanzando 85% en promedio durante el período, frente a 60% de los hombres. En 2023, el 86% de las mujeres y el 62% de los hombres estaban en el sector terciario. Esta distribución indica que las mujeres tienen un acceso más limitado a empleos en el sector secundario, en los que la presencia masculina es mayor (32% para hombres frente a 11% para mujeres) y en el sector primario (6% de los hombres y 3% de las mujeres) del área urbana en 2023.

La inserción laboral por **tipo de relación laboral** no mostró variaciones significativas, con un leve incremento de la población ocupada en la categoría de trabajador independiente pasando del 44% al 46%, mientras la categoría de asalariado descendió del 50% al 46% y se mantuvo la categoría de trabajadores sin remuneración de alrededor del 6% entre 2015 y 2023, lo que sugiere que más de la mitad de la población ocupada genera sus propias fuentes de ingreso. El análisis por género indica que el porcentaje de hombres asalariados disminuyó del 52% al 46%, mientras las mujeres solo descendieron un punto porcentual, del 46% al 45%, entre 2015 y 2023. Las mujeres mantuvieron una proporción significativamente más alta en la categoría de trabajadores sin remuneración. Mientras los hombres incrementaron del 3% al 4%, las mujeres pasaron del 10% al 8% en el mismo periodo.

En 2023, los **grupos ocupacionales** predominantes para el total de la población ocupada en áreas urbanas son puestos de servicios y ventas (30%), trabajadores de la construcción, la industria manufacturera y otros oficios (21%), mientras que las ocupaciones técnicas y de alto nivel representan una menor proporción. Los datos indican la persistencia de la segregación horizontal y vertical por género: las mujeres están sobrerrepresentadas en empleos de servicios, ventas y no calificados (46% de las mujeres en servicios y ventas frente a sólo 17% de los hombres), mientras que los hombres dominan en ocupaciones técnicas, industriales y de alta calificación (por ejemplo, el 29% de los hombres en construcción e industria frente al 11% de las mujeres).

En términos de **nivel educativo**, se observa una tendencia hacia un mayor nivel educativo de

los y las trabajadoras bolivianas. La proporción del total de trabajadores y trabajadoras entre 25 y 60 años con el nivel más alto de educación (calificado) aumentó del 48% en 2015 al 61% en 2023, mientras que el total no calificado disminuyó del 11% al 6%. Las mujeres han experimentado una mayor reducción en la proporción de trabajadoras no calificadas y un mayor incremento entre los más calificados en comparación con los hombres.

La **cobertura de la seguridad social de largo plazo** en Bolivia sigue siendo insuficiente y presenta importantes desigualdades. Aunque hubo un leve incremento entre 2015 y 2023, del 24% al 27%, la cobertura sigue siendo extremadamente baja. En 2023, menos del 30% de la población ocupada en áreas urbanas estaba afiliada a una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), lo que refleja una limitada protección de largo plazo. La brecha de género en la cobertura de seguridad social es notable, con una menor proporción de mujeres afiliadas a las AFP (24%) en comparación con los hombres (28%) en 2023. Esta disparidad se debe en gran parte a la menor presencia de mujeres en empleos formales y asalariados, donde la afiliación a una AFP es más común, y a su mayor concentración en trabajos independientes o sin remuneración, que suelen estar fuera del marco de la protección social.

Los **ingresos reales mensuales promedio** de hombres y mujeres han mostrado una tendencia descendente durante el período, reflejando el impacto de la desaceleración económica y la pandemia. La brecha de ingreso mensual real de género se redujo del 25% en 2015 al 22% en 2023 en promedio general, aunque esta reducción se debió principalmente a la caída más pronunciada en los ingresos de los hombres. A pesar de la reducción de la brecha, las mujeres siguen ganando menos que los hombres en todas las categorías de educación y tipos de relación laboral. La brecha de ingreso permanece significativa, particularmente entre trabajadores independientes y no calificados, donde las mujeres enfrentan las mayores desventajas.

En síntesis, los hallazgos de este capítulo destacan la urgencia de enfrentar la precarización laboral y las persistentes desigualdades de género en Bolivia. La tendencia observada en el periodo posterior al boom económico resulta especialmente preocupante en un contexto de creciente deterioro macroeconómico, caracterizado por la escasez de divisas, el alza en el costo de vida y una sostenida inestabilidad política y social.

En concordancia con lo expuesto en el capítulo económico, la actual crisis no se limita a factores coyunturales, sino que pone en evidencia tensiones estructurales derivadas de un patrón de desarrollo históricamente dependiente de la exportación de materias primas con bajo valor agregado y una limitada diversificación productiva. De igual manera, la persistente informalidad y precariedad del mercado laboral no se explican solo por dinámicas de corto plazo, sino que reflejan de manera directa los problemas estructurales de la economía y las debilidades del aparato productivo.

Frente a este panorama, la generación de empleo decente exige, además de medidas inmediatas para superar la crisis macroeconómica, articulación con políticas orientadas a transformaciones profundas y sistémicas de la estructura productiva boliviana. Un desafío que, si bien ya era significativo debido a las limitaciones históricas del patrón de desarrollo económico, se torna aún más complejo en el siglo XXI con la incorporación de los crecientes desafíos ambientales. Tal como se expone en los capítulos sobre calidad del aire y transición energética, recursos hídricos, y bosques y ecosistemas naturales, avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible implica redefinir las estrategias de diversificación productiva, integrando de forma simultánea criterios de equidad social, sostenibilidad ambiental y generación de empleo de calidad.

Este proceso debe ir acompañado de políticas activas para cerrar las brechas de género, que incluyan desde el fortalecimiento de los sistemas de cuidados a través de esquemas de corresponsabilidad pública y social, hasta el impulso de marcos normativos e institucionales que promuevan la igualdad en el acceso al empleo, la calidad de la educación y el incremento de productividad, la protección social y el ejercicio de derechos laborales.

Referencias bibliográficas

Campos, N., Jiménez Calderón, M. I., Sardán, S., Serrate, L., & Urquidí, M. (2025). *Do Entrepreneurship Policies Drive Job Creation?: A Look at the Evidence*. Discussion Paper. <https://doi.org/10.18235/0013464>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2021: Dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación*

sostenible e inclusiva más allá de la crisis del COVID-19. <https://n9.cl/ez8z3>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) & Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2022). *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe No. 29: Desafíos y oportunidades para una recuperación sostenible con empleo*. <https://n9.cl/54mnv>

Escobar de Pabón, S., & Hurtado Aponte, G. (2023). *Desigualdades: Tiempos y trabajos*. Principales resultados de la Encuesta Urbana de Uso del Tiempo 2023. La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y El Alto. - CEDLA. CEDLA. <https://n9.cl/fru64>

Folbre, Nancy (2020). Informal employment and non-market work, *Research Handbook on work in Development and informal economy*. Elgar Publishing. Pp. 147-167. <https://doi.org/10.4337/9781788972802.00016>

Güezmes García, A. (2021). *Brechas de género en el mercado laboral y los efectos de la crisis sanitaria en la autonomía económica de las mujeres*. CEPAL. <https://n9.cl/cavz9>

Muriel, B., & Mansilla, S. (2023). *Crecimiento inclusivo y empleos dignos por género: El caso de las áreas urbanas de Bolivia*. Serie Documentos de Trabajo sobre Desarrollo No. 03/2023. Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo (INESAD). <https://n9.cl/8vva21>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2019). *La brecha salarial entre hombres y mujeres en América Latina*. OIT Américas, Informes Técnicos 2019/16. Recuperado de <https://n9.cl/j8rj6>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2023). *Panorama Laboral 2023 de América Latina y el Caribe*. <https://n9.cl/qp6rzw>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2023). *Resolution I. Resolution concerning statistics on the informal economy (ICLS/21/2023/RES. I)*. 21st International Conference of Labour Statisticians, Geneva, 11-20 October 2023. <https://n9.cl/5pnz8>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2025). *Informal employment rate by sex and rural / urban areas (EMP_NIFL_SEX_GEO_RT_A) & Informal employment rate by sex, public/private sector and rural/urban areas (EMP_NIFL_SEX_INS_GEO_RT_A), Bolivia 2016-2023* [Base de datos]. ILOSTAT. <https://rshiny.ilo.org/dataexplorer26/?lang=en>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (s. f.). *Labour Force Statistics (LFS, STLFS,*

- RURBAN databases). ILOSTAT database description. https://ilostat.ilo.org/methods/concepts-and-definitions/description-labour-force-statistics/#elementor-toc__heading-anchor-28
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Fundación ARU. (2024). *Estudio sobre el impacto del COVID-19 en el empleo, en la informalidad y en la pobreza en Bolivia*. Documento de Trabajo. <https://n9.cl/anesz>
- OXFAM (2019). *Tiempo para cuidar: Compartir el cuidado para la sostenibilidad de la vida*. <https://actions.oxfam.org/Bolivia/CUIDADO2019/petition>
- Pereira Maldonado, R. (coord.) et al. (2018). *Sector gremial en Bolivia: características, evolución y actores*. En *Análisis del empleo en Bolivia* (pp. 101-160). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). <https://n9.cl/5fp2y>
- Urquidi, M.; Ergueda, A.; Durand, D.; Sardán, S. & Serrate, L. (2022). Análisis del mercado laboral. Características de las empresas, mano de obra y habilidades en ciudades de Bolivia en 2022.
- Urquidi, M., & Jiménez, M. (2025). *Entrepreneurship: Opportunity or Necessity? Discover the Key to Success*. Factor Trabajo. <https://n9.cl/38yt3>
- Urquidi, M., Tejerina Camacho, V., Raphael, M., & Durand, G. (2020). *Trabajar y ser mujer en Bolivia*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <http://dx.doi.org/10.18235/0002914>

CAPÍTULO VII

El Sistema Nacional de Salud en Bolivia: avances, desigualdades y desafíos hacia el bicentenario*

*Alejandra Arleth Lafuente-Luizaga^{1,2}
y Ana María Arias-Uriona³*

Introducción

El año 2025 representa un hito histórico y político para Bolivia al conmemorarse el Bicentenario de su independencia y realizarse elecciones nacionales en un contexto económico y social complejo, atravesado por conflictos sociales, una crisis económica en curso, desigualdades socioeconómicas y limitaciones estructurales persistentes. Es precisamente la salud uno de los ámbitos donde estas desigualdades se hacen más visibles, sector que refleja con claridad las deudas históricas del Estado con su población (Agafitei, 2023; Fundación Jubileo, 2024).

A pesar de diversas reformas implementadas durante las últimas décadas, el sistema nacional de salud continúa enfrentando problemas estructurales: fragmentación institucional, escasez de personal sanitario y déficits crónicos tanto en infraestructura como en financiamiento (Fundación Jubileo, 2024). En 2019, la aprobación de la Ley N.º 1152 y el Decreto Supremo N.º 3813 permitieron la implementación del Sistema Único de Salud (SUS), concebido como un

paso decisivo hacia la cobertura universal, en consonancia con el mandato constitucional que reconoce la salud como un derecho humano fundamental (Constitución Política del Estado, 2009). Sin embargo, el acceso efectivo continúa limitado por barreras económicas, culturales, territoriales y organizativas que restringen su cumplimiento en la práctica (Agafitei, 2023).

A estas limitaciones estructurales se suma un escenario demográfico y epidemiológico cada vez más exigente. Bolivia atraviesa una transición epidemiológica y demográfica marcada por el envejecimiento poblacional, la persistencia de enfermedades transmisibles y el crecimiento sostenido de enfermedades no transmisibles. Esta combinación configura una carga dual que desafía seriamente la capacidad de respuesta del sistema de salud (Branisa, 2018; Cid & Flores, 2021; Fundación Jubileo, 2024). A esto se suma un contexto fiscal debilitado cuyas tensiones –evidenciadas durante la pandemia de COVID-19– aún persisten y se agravan en medio de la actual crisis económica, restringiendo los márgenes para expandir el gasto público en

* En este capítulo se contó con la colaboración de Kevin Antony Lucero Donaldson, asistente de investigación del IISEC-UCB en la gestión 2024.

1 Universidad Católica Boliviana San Pablo, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas.

2 Becaria Fundación Hanns Seidel.

3 Universidad Católica Boliviana San Pablo, Instituto de Investigaciones en Ciencias del Comportamiento.

salud (Cid & Flores, 2021; Bascolo *et al.*, 2022; Salazar & Rocha, 2020).

Este capítulo ofrece un análisis integral y crítico del sistema nacional de salud. Comienza con la transición demográfica y epidemiológica (sección 1), seguida de una revisión del gasto público en salud y sus restricciones fiscales (sección 2). A continuación, se examinan la estructura del sistema, las brechas de acceso y la segmentación institucional (sección 3), junto con los avances y desafíos en salud materno-infantil y adolescente (sección 4). Se analiza también el impacto de la pandemia de COVID-19 desde una perspectiva sanitaria, económica e institucional (sección 5). Luego, se introduce el Índice de Salud Municipal como herramienta para evidenciar desigualdades territoriales (sección 6). Finalmente, se presentan los desafíos estratégicos en el Bicentenario, con propuestas orientadas a fortalecer la equidad, la sostenibilidad y la pertinencia cultural del sistema sanitario (sección 7).

Este recorrido busca aportar a un debate urgente y bien fundamentado sobre el futuro de la salud pública en Bolivia. El Bicentenario ofrece una oportunidad política decisiva para construir consensos que prioricen la salud como bien público esencial y como base estructural para el desarrollo con justicia social.

I. Transición demográfica y epidemiológica y su impacto en la demanda de los servicios de salud

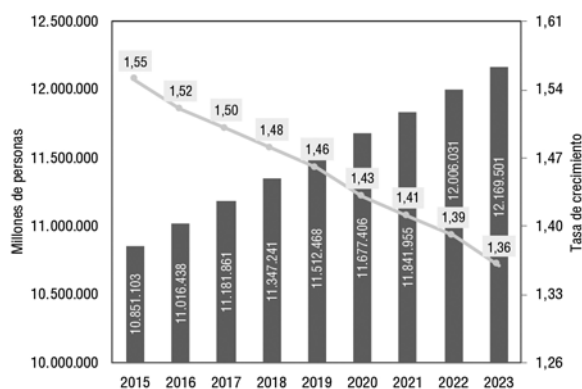
En las últimas décadas, Bolivia ha ingresado en una fase avanzada de transición demográfica, caracterizada por la desaceleración del crecimiento poblacional, la disminución sostenida de la fecundidad y el progresivo envejecimiento de su estructura etaria. Estos procesos no son simples variaciones estadísticas: implican transformaciones de fondo que inciden directamente en la demanda de servicios sociales, la asignación de recursos públicos y la sostenibilidad del sistema nacional de salud. Esta dinámica demográfica se despliega en un contexto atravesado por desigualdades económicas, sociales y territoriales, elevada informalidad laboral y limitado acceso a la protección social, que están siendo agravadas por la actual crisis económica, que agudiza los retos para la planificación sectorial y dificulta el ejercicio efectivo del derecho a la salud.

1.1. Desaceleración del crecimiento poblacional

Entre 2015 y 2023, la población boliviana creció de 10,8 a más de 12,1 millones de habitantes. Sin embargo, la tasa de crecimiento anual disminuyó de 1,55% a 1,36% evidenciando una tendencia sostenida hacia la desaceleración demográfica (Gráfico 1). Este giro proyecta efectos importantes sobre la planificación económica y social, incluido el rediseño del sistema de salud, que deberá adaptarse a una estructura poblacional menos joven y con mayor carga de dependencia.

La disminución de la tasa bruta de natalidad –de 22,99 a 19,72 nacimientos por mil habitantes– y de la tasa de fecundidad general –de 92,3 a 78,1 nacimientos por mil mujeres en edad fértil– refleja cambios significativos en los patrones reproductivos del país (Gráfico 2). Este descenso podría estar relacionado con un mayor nivel educativo de las mujeres, su creciente inserción en el mercado laboral y mejor acceso a servicios de salud sexual y reproductiva (Bongaarts, 2003; Juárez & Gayet, 2015).

Gráfico 1
Bolivia: Evolución del total poblacional
(en millones de personas) y tasa de crecimiento anual,
2015-2023



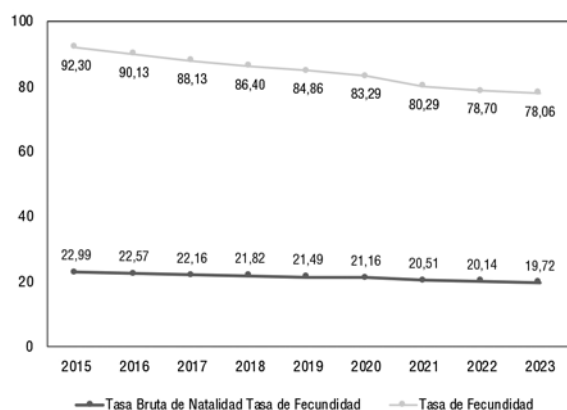
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Información en Salud - Vigilancia Epidemiológica (SNIS-VE), Ministerio de Salud y Deportes e Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: Estimaciones demográficas actualizadas con base en la Revisión 2020 del INE y SNIS-VE, que incorporan registros administrativos municipales y datos de la Encuesta de Demografía y Salud (2016).

Aunque el descenso de la fecundidad suele asociarse con mejoras en el bienestar, sus beneficios no se distribuyen de manera equitativa. Como advierten Oporto *et al.* (2023), estas transformaciones conviven con profundas brechas estructurales, entre ellas la segmentación del acceso a salud y educación, la alta informalidad laboral femenina y la escasa oferta pública de cuidados, que restringen las oportunidades reales de las

mujeres para ejercer sus derechos reproductivos en condiciones de equidad. Estas desigualdades limitan el potencial redistributivo de la transición demográfica y refuerzan la necesidad de políticas públicas con enfoque territorial, de género y justicia social.

Gráfico 2
Bolivia: Tasa Bruta de Natalidad y Tasa de Fecundidad General, 2015-2023



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Información en Salud - Vigilancia Epidemiológica (SNIS-VE), Ministerio de Salud y Deportes e Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: Proyecciones fundamentadas en estimaciones poblacionales de la Revisión 2020. La Revisión 2020 se actualizó con base en información de fecundidad y mortalidad provista por la Encuesta de Demografía y Salud 2016 e información de registros administrativos a nivel municipal, con lo cual se logró actualizar últimos cambios en la dinámica y estructura poblacional.

1.2. Cambios en la estructura poblacional: envejecimiento y carga dual de enfermedad

Con una tasa de crecimiento poblacional que tiende hacia el 1% y un envejecimiento progresivo de la estructura etaria, Bolivia se aproxima al agotamiento de su bono demográfico. Entre 2015 y 2023, la población infantil y adolescente disminuyó de forma sostenida, mientras que los grupos de personas adultas mayores registraron un crecimiento acelerado. Por ejemplo, la población de 0 a 4 años se redujo de 610.771 hombres y 583.987 mujeres en 2015 a 604.084 y 577.325, respectivamente, en 2023, lo que implica un descenso promedio anual cercano al 1%. En contraste, el grupo de 80 años o más aumentó de 151.137 a 217.047 personas en menos de una década –un incremento superior al 30%–, con predominio femenino (126.383 mujeres frente a 90.664 hombres).

La evolución de las pirámides poblacionales entre 2012 y 2023 refleja con claridad este cambio. En 2012, la estructura conservaba una forma piramidal clásica, con una base ancha compuesta por niñas, niños y adolescentes. Para 2019 y

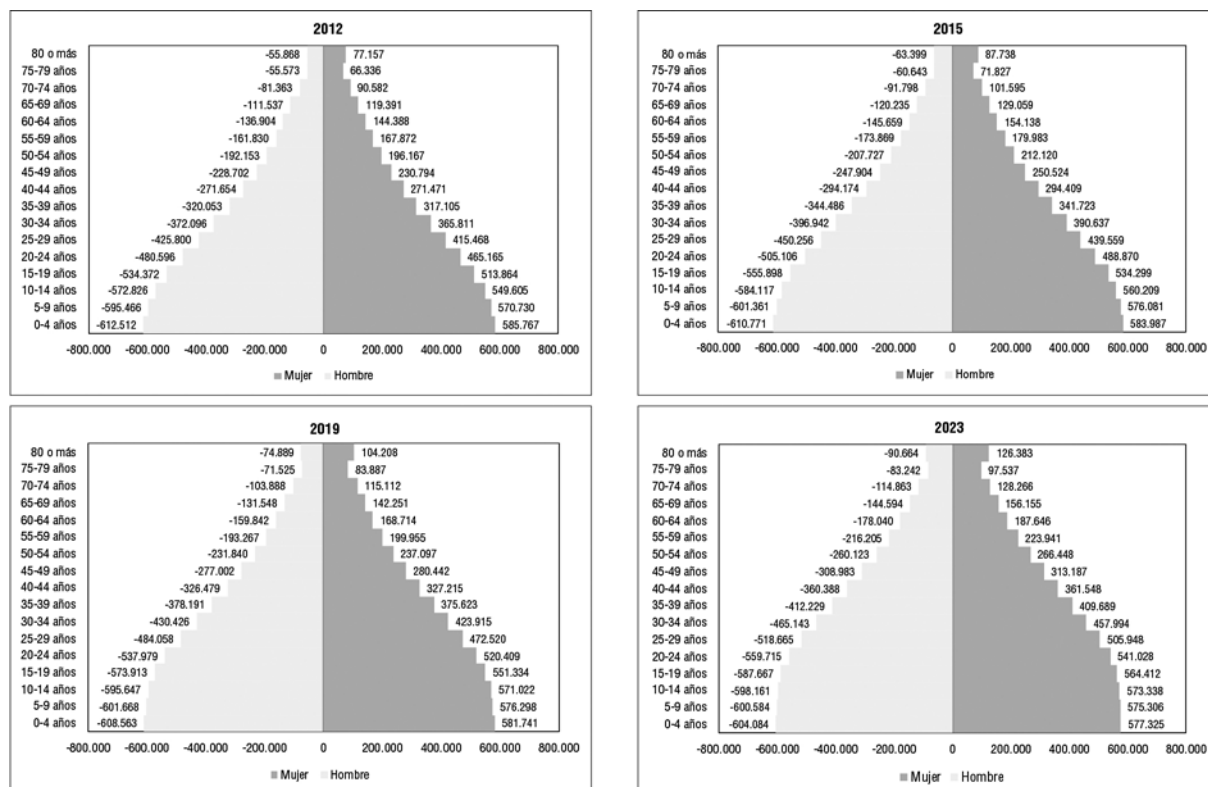
2023, se observa una contracción marcada de los grupos de 0 a 14 años y un ensanchamiento relativo de los grupos adultos, en particular entre los 30 y 64 años (Gráfico 3). Este patrón, producto de la caída sostenida de la fecundidad y el aumento de la esperanza de vida, anticipa presiones fiscales, sanitarias y sociales de gran magnitud.

Proyecciones del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) & Fundación ARU (2024) estiman que hacia 2050 la población mayor de 60 años representará al menos el 14% del total nacional, y podría superar el 28% hacia fines del siglo. Aunque en términos absolutos Bolivia sigue teniendo una población predominantemente joven, la tendencia al envejecimiento es clara y creciente.

El sistema de salud es uno de los más directamente afectados por estos cambios. El envejecimiento poblacional conlleva un aumento en la prevalencia de enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT), que ya afectan significativamente a la población adulta. Según la Primera Encuesta Nacional de Factores de Riesgo de ECNT (2022), entre 20% y 30% de los adultos bolivianos presenta hipertensión arterial, más del 60% tiene sobrepeso u obesidad, y entre el 7% y el 8% padece diabetes mellitus, con variaciones regionales. Estas condiciones están asociadas a estilos de vida poco saludables (Ministerio de Salud y Deportes, 2022b), así como a factores estructurales como la precariedad laboral y la falta de políticas de promoción de la salud efectivas y sostenidas. Todo ello incrementa el riesgo de dependencia funcional en edades avanzadas y presiona a un sistema sanitario que aún no está preparado para ofrecer atención geriátrica integral, cuidados domiciliarios ni acceso equitativo a medicamentos de alto costo.

Al mismo tiempo, persisten enfermedades transmisibles que afectan con fuerza a las poblaciones más vulnerables. Esta coexistencia de condiciones genera una carga dual de enfermedad que pone a prueba la capacidad del sistema de salud. En 2019, las enfermedades no transmisibles fueron responsables del 72,7% de las muertes registradas en el país, frente a un 18,6% atribuible a enfermedades transmisibles, maternas, perinatales y nutricionales, y un 8,7% a lesiones externas. Las principales causas de muerte fueron la enfermedad isquémica del corazón, los accidentes cerebrovasculares, la diabetes mellitus y las enfermedades renales crónicas (Organización Panamericana de la Salud, 2024).

Gráfico 3
Bolivia: Evolución de la pirámide poblacional,
2012, 2015, 2019 y 2023



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Información en Salud - Vigilancia Epidemiológica (SNIS-VE), Ministerio de Salud y Deportes e Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: Estimaciones demográficas actualizadas con base en la Revisión 2020 del INE y SNIS-VE, que incorporan registros administrativos municipales y datos de la Encuesta de Demografía y Salud (2016).

Este perfil epidemiológico desafiante requiere reorganizar la oferta de servicios, ampliar las capacidades del primer nivel de atención y reorientar el financiamiento público hacia intervenciones preventivas, comunitarias y costo-efectivas. También exige políticas públicas que enfrenten los determinantes sociales de la salud y garanticen protección financiera frente a enfermedades que, de no ser tratadas oportunamente, generan gastos catastróficos en los hogares más vulnerables (Cid & Flores, 2021).

1.3. Índices de dependencia potencial, juvenil y senil

La evolución reciente de los índices de dependencia confirma los efectos acumulados de la transición demográfica en Bolivia. Entre 2015 y 2023, el índice de dependencia potencial –que mide la proporción de personas menores de 15 años y mayores de 65 respecto a la población en edad de trabajar (15 a 64 años)– descendió de 64,2 a 58,07 (Tabla 1). Esta reducción señala una menor carga relativa de dependencia y abre una ventana de oportunidad conocida como bono demográfico.

Durante esta etapa, una mayor proporción de la población se encuentra en edad económicamente activa, lo que crea condiciones propicias para acelerar el crecimiento económico, ampliar la base contributiva del sistema de protección social y mejorar la inversión pública en salud, educación y empleo. No obstante, esta oportunidad es transitoria y su aprovechamiento no ocurre de forma uniforme entre regiones ni grupos sociales.

Dentro de esta tendencia general, se observa una caída sostenida del índice de dependencia juvenil, que pasó de 53,2 a 45,8 entre 2015 y 2023. En paralelo, el índice de dependencia senil –relación entre personas de 65 años o más y la población de 15 a 64 años– se incrementó de 10,9 a 12,2, lo que anticipa una presión creciente sobre los sistemas de salud, pensiones y cuidados de largo plazo.

Esta transformación plantea un doble desafío estratégico para Bolivia. Por un lado, es fundamental aprovechar el bono demográfico mediante políticas que garanticen a la juventud el acceso equitativo a educación de calidad, salud preventiva y empleo digno. Por otro lado, se requiere comenzar desde ahora a preparar los

sistemas de protección social para una población más envejecida, fortaleciendo los servicios de salud geriátrica, cuidados comunitarios y pensiones sostenibles.

En este sentido, las experiencias de países como Costa Rica y Chile ofrecen aprendizajes valiosos. En Costa Rica, se promovieron políticas activas de salud a lo largo del curso de vida, pensiones solidarias y redes comunitarias de cuidado para personas mayores (Rosero-Bixby & Zúñiga Brenes, 2019). Por su parte, Chile ha impulsado reformas orientadas a mejorar la empleabilidad juvenil y ampliar la cobertura de pensiones básicas no contributivas (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2023; Caro Puga, 2025). Estos enfoques integrales permiten articular el aprovechamiento del bono demográfico con una transición ordenada hacia el envejecimiento, condición clave para la sostenibilidad fiscal, sanitaria y social.

Tabla 1
Bolivia: Evolución de los Índices de Dependencia Potencial, Juvenil y Senil, 2015-2023

Año	Índice de Dependencia Potencial	Índice de Dependencia Juvenil	Índice de Dependencia Senil
2015	64,2	53,21	10,99
2016	63,39	52,26	11,13
2017	62,59	51,31	11,28
2018	61,79	50,37	11,42
2019	61,01	49,44	11,57
2020	60,24	48,51	11,72
2021	59,49	47,6	11,89
2022	58,76	46,71	12,05
2023	58,07	45,83	12,23

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Información en Salud - Vigilancia Epidemiológica (SNIS-VE), Ministerio de Salud y Deportes (MSyD) e Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

II. Gasto público en salud

II.1. Evolución del presupuesto para salud

El gasto público en salud constituye uno de los principales indicadores del compromiso estatal con el derecho a la salud. En Bolivia, si bien el gasto nominal asignado al sector ha aumentado en la última década, su evolución real refleja una tensión persistente entre la ampliación de derechos y las capacidades efectivas de financiamiento.

Entre 2005 y 2024, el presupuesto del sector salud pasó de 312 a 3.860 millones de dólares,

impulsado inicialmente por el ciclo de bonanza económica registrado entre 2010 y 2015. Sin embargo, en los años más recientes se ha observado una desaceleración evidente: para 2024 se proyectó un crecimiento de apenas 1,97%. Este estancamiento resulta preocupante frente a la creciente demanda derivada del envejecimiento poblacional, la transición epidemiológica y la implementación del Sistema Único de Salud (SUS) (Gráfico 4).

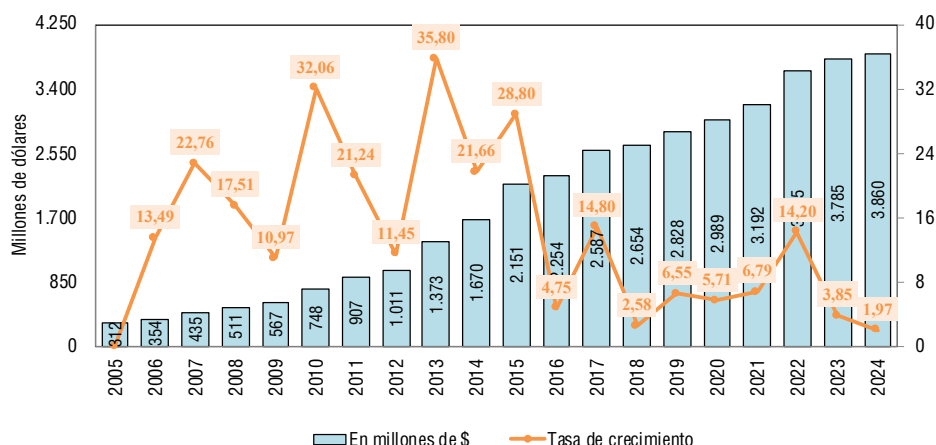
Durante el periodo 2015-2023, el gasto programado por el nivel central del Estado aumentó de 8.199 a 10.807 millones de bolivianos, lo que representa un crecimiento acumulado del 31,8%. No obstante, al ajustar por inflación, este incremento resulta considerablemente más moderado. Además, la expansión de cobertura del SUS no ha estado acompañada de una reforma estructural del modelo presupuestario ni de una estrategia clara de diversificación de fuentes de financiamiento. Entre 2019 y 2022, el 81,7% del gasto en salud fue financiado con recursos del Tesoro General de la Nación, lo que incrementa la presión fiscal y pone en evidencia la fragilidad del modelo vigente.

La asignación por niveles de atención muestra una concentración en el primer nivel, coherente con el enfoque del Modelo de Salud Familiar Comunitaria Intercultural (SAFCI). Sin embargo, persisten brechas importantes en infraestructura, equipamiento y personal en los niveles segundo y tercero, especialmente en regiones alejadas o con alta dispersión poblacional.

En términos del Producto Interno Bruto (PIB), el gasto público en salud en Bolivia ha oscilado entre el 4,2% y el 4,6% en los últimos años, situándose por debajo del umbral mínimo del 6% recomendado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para garantizar un sistema público, equitativo y universal (Zegada, 2018). Si bien el gasto total en salud –que incluye los sectores público, de seguridad social y privado– alcanzó el 8,43% del PIB en 2022, el país aún se sitúa por debajo de naciones con sistemas universales consolidados como Chile (10,10%), Argentina (9,86%) o Brasil (9,14%), a pesar de superar el promedio regional (7,99%).

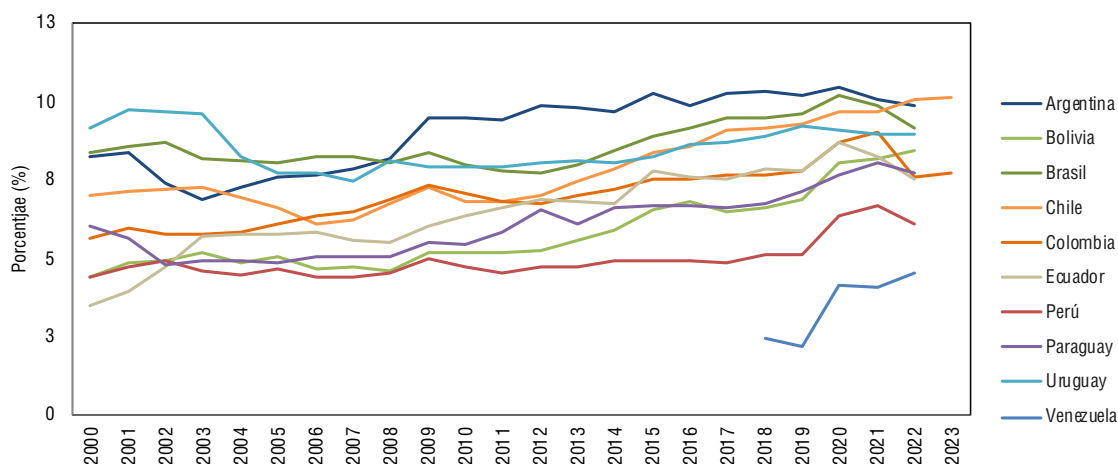
El análisis regional (Gráfico 5) muestra que Bolivia ocupa una posición intermedia en gasto per cápita en salud. A pesar de los avances normativos, el esfuerzo fiscal nacional sigue siendo insuficiente para consolidar un sistema robusto, especialmente en un contexto de alta presión sobre los servicios públicos.

Gráfico 4
Bolivia: Presupuesto destinado al sector salud (en millones de dólares), 2005-2024



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Salud y Deportes, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y la Agencia Boliviana de Información.

Gráfico 5
Sudamérica: Gasto corriente en salud como porcentaje del PIB, 2000-2023



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

Nota [1]: Los datos sobre el gasto en salud como porcentaje del PIB fueron obtenidos del Banco Mundial, que presenta estadísticas hasta 2022 para todos los países sudamericanos, con la excepción de Chile y Colombia, que cuentan con datos actualizados hasta 2023. En el caso de Venezuela, la información está disponible únicamente entre 2018 y 2022.

Nota [2]: En el análisis comparativo no están incluidos los países Surinam y Guyana.

Entre 2019 y 2022, el gasto total en salud –que incluye al sector público, la seguridad social y el ámbito privado– aumentó de 3.096 a 3.514 millones de dólares (Tabla 2). Este incremento estuvo impulsado casi exclusivamente por el gasto corriente, que representa más del 90% del total y se destina, principalmente, a remuneraciones, insumos y servicios. En cambio, el gasto de capital, orientado a infraestructura, tecnología y equipamiento, se mantuvo bajo, fluctuando entre el 7,5% y el 10,8%. Esta estructura presupuestaria refleja una debilidad persistente en la inversión de largo plazo, lo que limita la capacidad del sistema de salud para fortalecerse y responder a nuevas exigencias sanitarias.

Durante la pandemia de COVID-19, el gasto en salud experimentó un aumento excepcional.

Entre 2019 y 2020, el gasto corriente en el sector se incrementó del 6,89% al 8,02% del PIB, alcanzando su punto más alto en 2021, con un 8,16%. En términos absolutos, el gasto total pasó de 3.096 millones de dólares en 2019 a 3.637 millones en 2020 (Tabla 2). Sin embargo, este repunte fue mayormente reactivo y no se tradujo en transformaciones sostenidas ni en mejoras estructurales del sistema.

Más del 90% del gasto se continuó destinando al funcionamiento cotidiano del sistema –remuneraciones, insumos, servicios operativos– mientras que la inversión en infraestructura, equipamiento y tecnología sigue siendo limitada. Esta composición presupuestaria reduce la resiliencia del sistema y subraya la urgencia de fortalecer la inversión estratégica de largo plazo.

Tabla 2
Bolivia: Gasto total en salud según tipo de gasto y sector (expresado en dólares), 2019-2022

SECTOR	2019	2020	2021	2022	2019-2022
SECTOR PÚBLICO	1.580.792.175	1.991.105.004	1.875.673.685	1.854.258.018	1.825.457.220
Gasto Corriente	1.313.056.374	1.727.215.882	1.648.480.341	1.611.973.927	1.575.181.631
Gasto Capital	267.735.800	263.889.122	227.193.344	242.284.091	250.275.589
SEGURIDAD SOCIAL	917.377.309	986.548.847	893.770.012	961.902.602	939.899.692
Gasto Corriente	851.453.111	905.502.335	859.507.014	915.043.788	882.876.562
Gasto Capital	65.924.199	81.046.512	34.262.998	46.858.814	57.023.130
SECTOR PRIVADO	597.894.285	659.719.794	706.785.456	698.471.121	665.717.664
Gasto Corriente	597.894.285	659.719.794	706.785.456	698.471.121	665.717.664
Gasto Capital					
GASTO TOTAL SALUD	3.096.063.769	367.373.645	3.476.229.152	3.514.631.741	3.431.074.577
Gasto Corriente	2.762.403.770	3.292.438.012	3.214.772.811	3.225.488.836	3.123.775.857
	89,20%	90,50%	92,50%	91,80%	91,00%
Gasto Capital	333.659.999	344.935.633	261.456.341	389.142.904	307.298.720
	10,80%	9,50%	7,50%	8,20%	9,00%

Fuente: Fundación Jubileo con información del MEFP, MSD, APS, MINJTI, SEG SOC, INE (EH).
Nota: (*) No se incluye información de ISFL que tienen gastos en Salud (ONG y fundaciones).

La distribución sectorial del gasto confirma el papel predominante del financiamiento público, con el Estado asumiendo la mayor parte del presupuesto, seguido por la seguridad social y, en menor proporción, por el sector privado. Esta configuración reafirma el rol estatal como garante del derecho a la salud, pero también evidencia sus restricciones estructurales.

Un dato clave en este panorama es el peso del gasto en salud dentro del gasto público total y del gasto social. En el año 2000, representaba el 9,45% del gasto total y el 18,43% del gasto social. Desde 2015, estos porcentajes han crecido de forma sostenida, alcanzando en 2021 el 18,82% del gasto público total y el 33,17% del gasto social (Tabla 3). Si bien este aumento refleja un mayor reconocimiento fiscal del sector, también pone en evidencia una creciente dependencia de los recursos públicos, que no ha sido acompañada por reformas estructurales que garanticen su sostenibilidad.

Finalmente, el análisis comparativo regional refuerza la necesidad de ampliar el esfuerzo fiscal en salud. De acuerdo con estimaciones de la OMS y el Banco Mundial, los países que han logrado consolidar sistemas universales y sostenibles destinan entre el 8% y el 10% de su PIB al sector (Cid & Flores, 2021). En el caso boliviano, alcanzar ese umbral no solo requiere incrementar la asignación presupuestaria, sino también avanzar hacia una reforma profunda en la arquitectura financiera del Sistema Único de Salud.

Tabla 3
Bolivia: Gasto corriente en salud como proporción del gasto público y del gasto público social, 2000-2021

Año	%Gasto Público Total	Tasa de crecimiento	%Gasto Público Social Total	Tasa de crecimiento
2000	9,45		18,43	
2001	9,49	0,42	18,32	-0,60
2002	9,52	0,29	18,54	1,17
2003	9,61	0,97	18,37	-0,89
2004	8,46	-12,01	16,76	-8,77
2005	9,69	14,62	19,19	14,47
2006	9,43	-2,69	19,50	1,61
2007	9,43	-0,05	18,53	-4,97
2008	9,59	1,69	17,81	-3,86
2010	9,75	1,73	17,31	-2,85
2011	11,13	14,16	19,57	13,08
2012	10,33	-7,19	18,59	-5,00
2013	10,71	3,67	19,10	2,73
2014	11,04	3,12	19,32	1,18
2015	12,20	10,49	21,08	9,08
2016	14,73	20,70	24,84	17,87
2017	14,23	-3,41	26,50	6,68
2018	13,67	-3,89	25,69	-3,06
2019	15,38	12,45	27,99	8,93
2020	15,88	3,25	28,85	3,08
2021	18,82	18,55	33,17	14,99

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal (VPCF).

Una de las propuestas en debate es la creación de mecanismos de mancomunación de fondos, como el Fondo EQUISALUD, que permitirían reducir la actual fragmentación y mejorar

la equidad en la distribución de los recursos públicos (Tejerina *et al.*, 2018).

III. Acceso y cobertura del sistema de salud

El acceso a los servicios de salud es un derecho fundamental y un pilar clave para el desarrollo humano sostenible. En Bolivia, este principio ha orientado diversas reformas en las últimas décadas, entre ellas la implementación del Seguro Universal de Salud (SUS) en 2019, concebido como un paso decisivo hacia la gratuidad y la universalización de la atención (Agafitei, 2023).

Sin embargo, persisten profundas desigualdades territoriales en la distribución de servicios, junto con limitaciones en la sostenibilidad financiera del sistema y dificultades en la articulación entre los distintos subsistemas que conforman el Sistema Nacional de Salud. Aunque se han registrado avances en cobertura formal, estos no siempre se traducen en un acceso efectivo ni en una mejora sustantiva en la experiencia de los usuarios. La expansión de la oferta no ha sido acompañada por un incremento proporcional en personal humano, equipamiento ni capacidad de resolución. Estas brechas se vuelven más evidentes en las zonas rurales, donde los servicios siguen siendo escasos y la atención primaria insuficiente (Oporto, *et al.*, 2023).

III.1. Segmentación del sistema de salud

De acuerdo con el Plan Sectorial de Desarrollo Integral en Salud 2021-2025, el sistema está compuesto por cuatro subsectores:

- Subsector público de salud, que comprende las Redes Integrales de Salud e incluye establecimientos de primer, segundo, tercer y cuarto nivel de atención, gestionados por el nivel central, los servicios departamentales y los municipios. Abarca el SUS y programas estatales previos de gratuidad como el extinto Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) y el Seguro Integral de Salud (SIS), que antecedieron su implementación;
- Subsector del Seguro Social de Corto Plazo, que atiende a los trabajadores formales y sus familias a través de las cajas de salud. Se financia mediante aportes laborales obligatorios y ofrece prestaciones diferenciadas, con mayor continuidad y niveles más altos de cobertura;

- Subsector de salud privado, compuesto por entidades con fines de lucro (clínicas, hospitales, seguros, laboratorios, farmacias) y sin fines de lucro (ONG, fundaciones, iglesias y proyectos de cooperación internacional);
- Subsector de medicina tradicional, reconocido por la Ley N.º 459 y por la Organización Mundial de la Salud, con fuerte presencia en zonas rurales e indígenas. Integra prácticas ancestrales y conocimientos locales, especialmente en el ámbito de la atención primaria y la salud preventiva (Autoridad de Supervisión de la Seguridad Social de Corto Plazo, 2022).

Esta segmentación genera múltiples efectos adversos. Por un lado, reproduce desigualdades en el acceso y la calidad de los servicios: los trabajadores formales acceden a prestaciones más estables a través de las cajas de salud; los sectores empobrecidos dependen del SUS, con frecuentes limitaciones en personal, medicamentos e infraestructura; y quienes pueden pagar acuden al sector privado, más resolutivo pero inaccesible para la mayoría.

Por otro lado, impide el funcionamiento articulado de una red integral de servicios. Cada subsector opera con normas y fuentes de financiamiento propias, sin mecanismos efectivos de coordinación. Esto produce duplicidades, vacíos de cobertura, superposición de funciones y una distribución territorial desequilibrada de los recursos.

El resultado es un sistema con reglas de acceso fragmentadas, prestaciones desiguales y financiamiento no integrado. Como señaló Laurell (2022), se trata de un modelo donde “los pobres acceden a servicios pobres, los formales a seguros diferenciados, y los ricos a servicios privados especializados”. Esta descripción sigue vigente en el caso boliviano.

La implementación del SUS ha evidenciado aún más estas tensiones. La falta de interoperabilidad entre subsistemas, la ausencia de un sistema único de referencia y contra-referencia, y las asimetrías institucionales han limitado los avances hacia una red nacional integrada.

Superar esta segmentación es clave para construir un sistema verdaderamente universal, equitativo y eficiente. Para ello se requiere fortalecer la rectoría del Ministerio de Salud, avanzar en mecanismos de financiamiento mancomunado, establecer redes integradas de atención y un sistema común de gestión de prestaciones que elimine barreras entre subsectores.

III.2. Avances y límites del Seguro Universal de Salud (SUS)

Antes del Seguro Universal de Salud, la atención pública se garantizaba de forma parcial a través de programas focalizados como el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) y el Seguro Integral de Salud (SIS), dirigidos principalmente a mujeres embarazadas, niñas y niños menores de cinco años, y personas adultas mayores sin acceso a seguridad social. Si bien estas iniciativas representaron avances importantes, no lograban garantizar atención continua ni cobertura para la población adulta sin empleo formal (Carvajal & Ortiz, 2020).

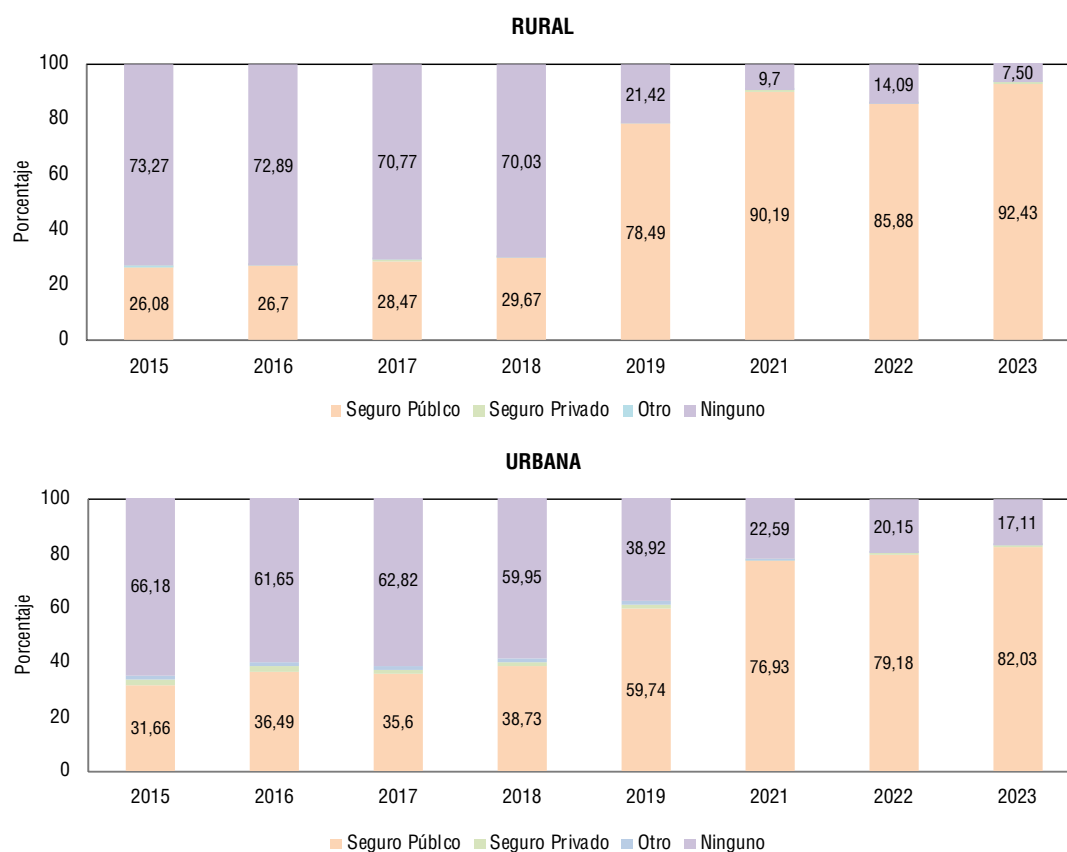
Es por esto que uno de los hitos más significativos de la última década ha sido la implementación del Sistema Único de Salud (SUS), que amplió el acceso gratuito a servicios médicos para sectores históricamente excluidos. Concebido como un paso hacia la universalización del derecho a la salud, el SUS permite la atención en establecimientos públicos sin necesidad de afiliación previa. Su cobertura se extiende desde el primer nivel hasta hospitales de referencia,

aunque enfrenta limitaciones en la disponibilidad de medicamentos, equipamiento diagnóstico y personal calificado (Agafitei, 2023; Oporto *et al.*, 2023).

Desde 2019, la implementación del SUS ha incrementado considerablemente la afiliación a seguros públicos. En el área rural, el porcentaje de personas con cobertura creció del 26,08% en 2015 al 92,43% en 2023; en las zonas urbanas, del 31,66% al 82,03% en el mismo periodo (Gráfico 6). Este avance resulta particularmente significativo si se considera que, hasta hace menos de una década, más del 70% de la población rural carecía de aseguramiento.

No obstante, persisten desafíos estructurales como la asignación inequitativa de recursos, la limitada capacidad resolutoria en el primer nivel de atención y los cuellos de botella en el sistema de referencias y contra-referencias. Estas limitaciones no afectan a toda la población por igual. El acceso efectivo a la atención médica varía en función del tipo de aseguramiento, la ubicación geográfica, la calidad del servicio disponible, las condiciones socioeconómicas de los usuarios y las estrategias que estos desarrollan para sortear

Gráfico 6
Bolivia - Áreas rural y urbana: Porcentaje de personas registradas en algún seguro de salud, 2015-2023



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Encuestas de Hogares 2015 - 2023 del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: En 2020, no se preguntó sobre la utilización de servicios de salud en la Encuesta de Hogares, por lo que, no hay datos disponibles para tal año.

las fallas del sistema (Defensoría del Pueblo, 2022; OPS, 2023). Algunos de estos desafíos se describen a continuación.

III.3. Saturación del SUS y desafíos de sostenibilidad: riesgo de ilusión de universalidad

A pesar de las limitaciones estructurales, hasta 2022 el SUS había registrado más de 7,4 millones de personas adscritas y más de 244 millones de atenciones gratuitas, lo que refleja su importancia como eje articulador del sistema de salud boliviano (Ministerio de Salud, 2024b). Sin embargo, informes como “Límites en la implementación del Sistema Único de Salud” advierten que esta expansión no ha sido acompañada por transformaciones sustantivas en la arquitectura institucional ni en la capacidad operativa del sistema (Defensoría del Pueblo, 2022).

La Organización Panamericana de la Salud (2023) ha enfatizado que fortalecer el primer nivel de atención y garantizar una gestión más eficiente y equitativa son condiciones urgentes para evitar un escenario de saturación crónica. De no atenderse estas debilidades, el SUS corre el riesgo de convertirse en una estructura sobredemandada pero subfinanciada, consolidando una “ilusión de universalidad” donde el derecho está reconocido formalmente pero no garantizado en la práctica.

III.4. Persistencia de inequidades territoriales y de recursos

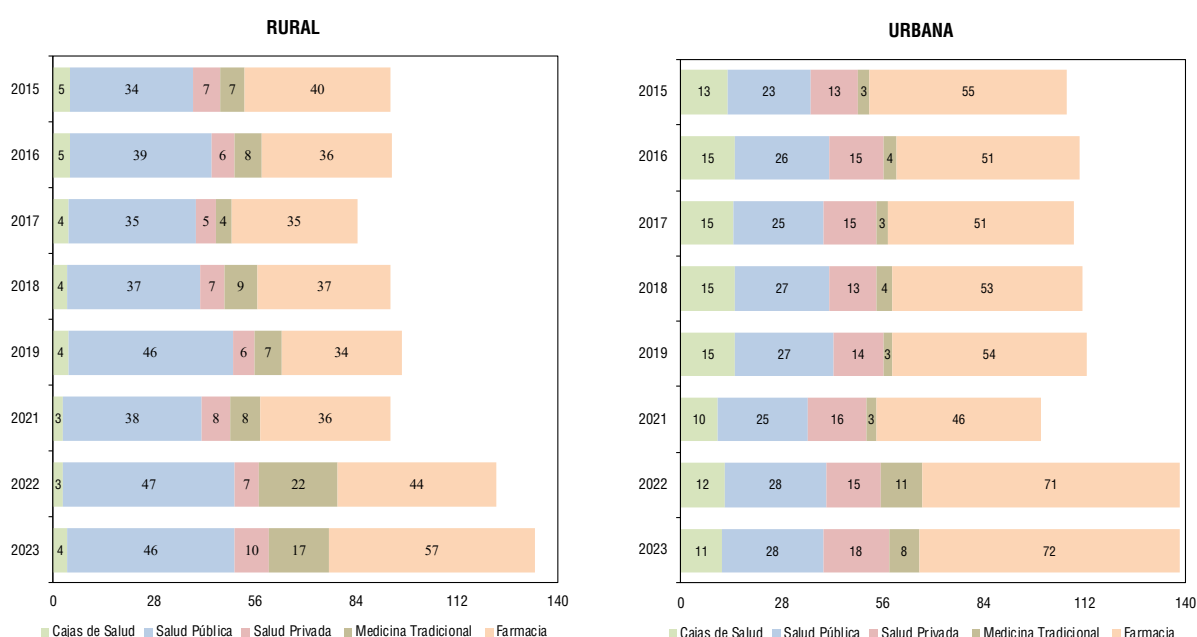
Estar afiliado no equivale a acceder a servicios de calidad. La cobertura formal convive con serias limitaciones estructurales: la red pública muestra una distribución territorial desigual, infraestructura insuficiente, equipamiento obsoleto y escasez de personal, especialmente en el primer nivel de atención y en municipios con baja capacidad fiscal (OPS, 2023; Defensoría del Pueblo, 2022).

Según datos del INE (Gráfico 7), en 2022, el 47,46% de la población rural acudió a servicios públicos, frente al 28,42% en las áreas urbanas. Esta diferencia no necesariamente refleja una mayor oferta en el área rural, sino la ausencia de alternativas privadas, lo que obliga a depender casi exclusivamente del sistema estatal.

La medicina tradicional constituye una opción culturalmente legítima y estructuralmente necesaria especialmente para las comunidades rurales e indígenas. En el área rural, su uso pasó del 7,05% en 2015 al 21,94% en 2022; en el área urbana alcanzó el 11,46% (Gráfico 7). Este crecimiento se explica por la revalorización cultural, pero también por la persistencia de barreras al acceso a la medicina convencional. Según Espinoza *et al.* (2023), curanderos, parteras y terapeutas tradicionales son socialmente reconocidos y, en muchos casos, más accesibles en términos económicos y geográficos.

Gráfico 7

Bolivia - Áreas rural y urbana: Porcentaje de personas que accedieron a cada tipo de servicio de salud, 2015-2023



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Encuestas de Hogares 2015 - 2023 del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: En 2020, no se preguntó sobre la utilización de servicios de salud en la Encuesta de Hogares, por lo que no hay datos disponibles para tal año.

III.5. Automedicación: una práctica generalizada y riesgosa

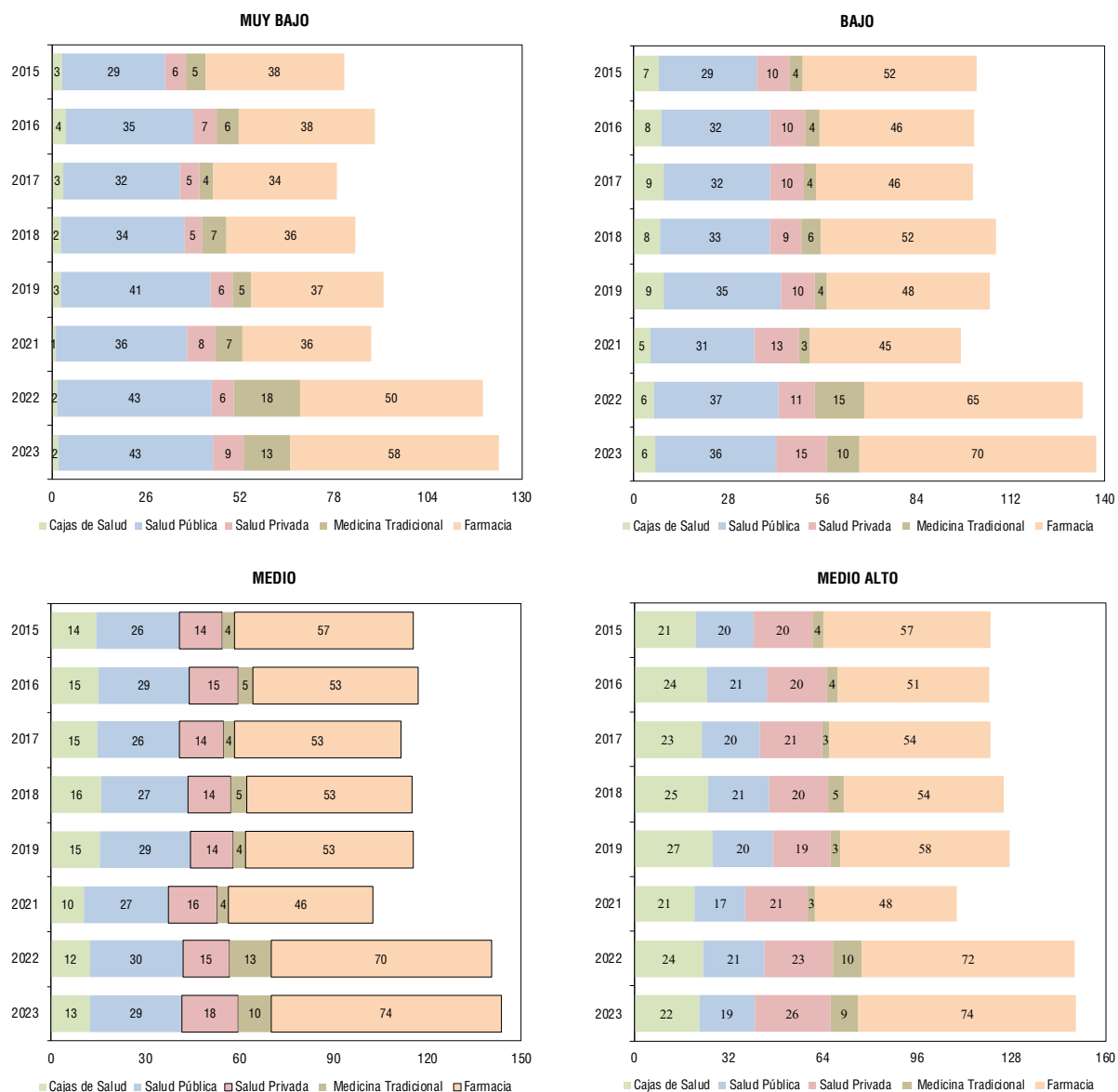
Frente a las dificultades de acceso oportuno, muchas personas optan por acudir directamente a farmacias. En 2022, esta fue la principal fuente de atención para el 43,76% de la población rural y el 71,31% de la urbana (Garbay & García, 2023). Esta práctica, común en hogares con menores ingresos o en zonas donde la atención médica es escasa o costosa, representa una solución inmediata pero riesgosa. La automedicación sin supervisión profesional puede derivar en errores diagnósticos, interacciones medicamentosas peligrosas y mayor resistencia a los antimicrobianos (OPS-OMS, 2023).

III.6. Desigualdades por nivel socioeconómico

Las diferencias en el acceso a servicios de salud también se expresan con nitidez según el nivel de ingresos. En 2022, el 42,77% de la población del cuartil más bajo utilizó servicios públicos, mientras que apenas el 6,10% accedió a servicios privados. En cambio, entre los grupos de mayores ingresos, el uso de servicios privados alcanzó el 23,2%, lo que refleja una segmentación estructural persistente: los sectores de bajos recursos dependen casi por completo del sistema público, mientras que los más acomodados acceden con mayor facilidad a atención especializada, resolutive y oportuna (Gráfico 8).

Gráfico 8

Bolivia: Porcentaje de personas que accedieron a cada tipo de servicio de salud por cuartil de ingresos, 2015-2023



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Encuestas de Hogares 2015 - 2023 del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: En 2020, no se preguntó sobre la utilización de servicios de salud en la Encuesta de Hogares, por lo que no hay datos disponibles para tal año.

III.7. Modelo SAFCI: salud comunitaria, intercultural y con enfoque de derechos

El Modelo de Salud Familiar Comunitaria Intercultural (SAFCI), institucionalizado mediante el Decreto Supremo N.º 29601 en 2008, constituye la política nacional de atención en salud en Bolivia. Fundado en los principios de equidad, solidaridad, integralidad, participación social y respeto a la diversidad cultural, el modelo SAFCI propone superar el paradigma hospitalocéntrico y curativo del modelo biomédico tradicional. En su lugar, plantea una atención primaria con enfoque preventivo, territorializado, intercultural y resolutivo, articulado con redes de salud y con fuerte participación comunitaria.

El modelo reconoce como actores clave tanto al personal médico como a agentes comunitarios, parteras tradicionales y guías espirituales, especialmente en contextos rurales e indígenas. Según datos del Ministerio de Salud, hacia 2024 se habían registrado más de 1.977 agentes tradicionales en establecimientos de salud, muchos de los cuales incorporaron consultorios de medicina ancestral como parte de su oferta de servicios (Ministerio de Salud y Deportes, 2024a).

Sin embargo, la implementación del modelo ha sido desigual y enfrenta desafíos estructurales importantes. Si bien existen experiencias valiosas en municipios rurales –donde se han formado redes integradas de salud, comités de salud locales y servicios de medicina tradicional– su incorporación plena en la planificación sanitaria, en el presupuesto institucional y en la formación profesional del personal aún es limitada. En muchos establecimientos, el enfoque preventivo y comunitario continúa subordinado a una lógica asistencial centrada en la atención curativa (Oporto *et al.*, 2023).

III.8. Infraestructura y recursos para la atención en salud

La infraestructura y los recursos disponibles en el sistema de salud determinan en gran medida su capacidad operativa y su potencial resolutivo. En Bolivia, a pesar de los avances normativos y el SUS, persisten carencias estructurales que afectan de manera crítica la calidad, cobertura y oportunidad de la atención médica, especialmente en zonas rurales o de alta dispersión poblacional (Carvajal & Ortiz, 2020).

Según datos recientes, Bolivia cuenta con una red nacional de hospitales y centros de salud que, sin embargo, resulta insuficiente para responder

a la demanda creciente. El país registra un alto número de habitantes por establecimiento, lo que evidencia la necesidad de ampliar la capacidad instalada de atención, particularmente en el sector público. La Tabla 4 presenta un panorama de los principales indicadores de infraestructura sanitaria entre 2015 y 2023, incluyendo el número de habitantes por establecimiento de salud y la disponibilidad de camas hospitalarias.

El análisis revela que, si bien ha habido una leve mejora en la cobertura, el acceso sigue siendo marcadamente desigual. De acuerdo con los registros administrativos del INE (2023), cada establecimiento de salud atiende, en promedio, a más de 2.800 personas, con importantes variaciones entre áreas urbanas y rurales. En el caso de hospitales de segundo y tercer nivel, el promedio supera los 32.000 habitantes por hospital en 2023, lo que refleja una presión insostenible sobre la infraestructura especializada.

A ello se suma una grave escasez de camas hospitalarias, con apenas 1,6 camas por cada 1.000 habitantes (484 habitantes por cama en 2020), muy por debajo del estándar mínimo recomendado por la Organización Mundial de la Salud, que oscila entre 2,5 y 4 camas por cada 1.000 habitantes (JICA, 2021).

La situación del recurso humano es igualmente crítica. En 2021, Bolivia contaba con apenas 12,7 médicos por cada 10.000 habitantes (equivalente a 127 por 100.000) y 16,1 personal de enfermería y partería por 10.000 habitantes (161 por 100.000), totalizando 28,8 profesionales de salud por 10.000 habitantes (288 por 100.000) (World Population Review, 2025). Este nivel está muy por debajo del umbral mínimo de 44,5 médicos, enfermeras y parteras por 10.000 habitantes (445 por 100.000) recomendado por la Organización Mundial de la Salud para la cobertura universal de salud (WHO, 2021) y también por debajo del promedio regional de América Latina y el Caribe, que asciende a 56 profesionales de salud por 10.000 habitantes (560 por 100.000) (OECD, 2023).

Los datos muestran una expansión limitada del primer nivel de atención: entre 2015 y 2023, el número de habitantes por establecimiento aumentó de 3.106 a 3.280, lo que sugiere que el crecimiento de la infraestructura no ha acompañado el ritmo de crecimiento poblacional. En contraste, el número de habitantes por hospital de segundo y tercer nivel disminuyó ligeramente de 35.032 a 32.626, lo que indica un esfuerzo por ampliar la capacidad especializada, aunque claramente insuficiente frente a la demanda creciente (Tabla 4).

Tabla 4
Bolivia: Indicadores de infraestructura sanitaria, 2015-2023

Año	Número de habitantes por establecimiento de salud*	Número de habitantes por establecimiento de salud de primer nivel**	Número de habitantes por establecimientos hospitalarios***	Número de habitantes por cama hospitalaria
2015	2.853	3.106	35.032	830
2016	2.836	3.064	38.011	797
2017	2.856	3.093	37.277	780
2018	2.879	3.118	37.566	781
2019	2.880	3.129	36.183	770
2020	2.825	3.072	35.173	720
2021	2.772	3.175	34.549	725
2022	2.862	3.257	34.108	713
2023	2.838	3.280	32.626	667

Fuente: Elaboración propia con base en datos de registros administrativos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota [1]: *Todos los establecimientos de la Red de Servicios de Salud. **Puestos y Centros de Salud. ***Hospital Básico, Hospital General e Instituto Especializado.

Además, como señala Oporto *et al.* (2023), el desarrollo de infraestructura sanitaria en Bolivia ha carecido de una planificación territorial estratégica. Mientras las capitales departamentales concentran hospitales de tercer nivel con equipamiento moderno, amplias zonas rurales continúan sin establecimientos adecuados para brindar siquiera atención primaria, lo que obliga a las personas a desplazarse grandes distancias para acceder a servicios básicos (OPS-OMS, 2023).

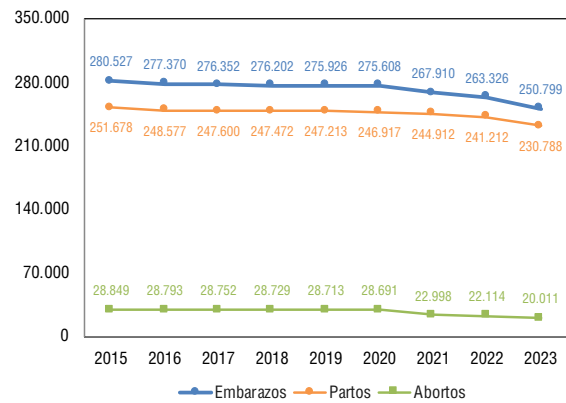
Esta fragmentación se ve intensificada por la ausencia de políticas efectivas para atraer y retener profesionales de salud en municipios con menor densidad poblacional. Como advierte la OMS (2021a), la escasez de equipos técnicos, medicamentos esenciales y condiciones laborales adecuadas ha consolidado una desigualdad estructural que afecta de manera desproporcionada a las comunidades más vulnerables del país.

IV. Salud materno-infantil y adolescente: logros y desafíos estructurales

La salud materno-infantil y adolescente constituye un eje prioritario para cualquier sistema sanitario que busque garantizar la equidad y la justicia social. En Bolivia, las políticas dirigidas a estos grupos han permitido avances relevantes en términos de cobertura y reducción de ciertos indicadores de riesgo. No obstante, persisten brechas preocupantes, especialmente entre áreas urbanas y rurales.

En los últimos años, la dinámica reproductiva en el país ha mostrado una tendencia decreciente. Como se observa en el Gráfico 9, el número total de embarazos, partos y abortos ha disminuido entre 2015 y 2023, lo cual puede interpretarse como una señal de reducción de la fecundidad a nivel nacional.

Gráfico 9
Bolivia: Dinámica reproductiva, 2015-2023



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Información en Salud - Vigilancia Epidemiológica (SNIS-VE), Ministerio de Salud y Deportes (MSyD) e Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: Estimaciones demográficas actualizadas con base en la Revisión 2020 del INE y SNIS-VE, que incorporan registros administrativos municipales y datos de la Encuesta de Demografía y Salud (2016).

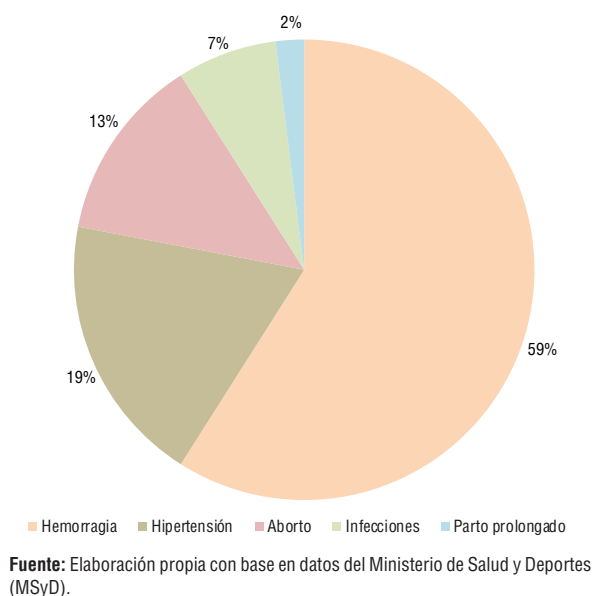
IV.1. Mortalidad materna e infantil

Bolivia ha logrado una reducción sostenida en los indicadores de mortalidad materna e infantil durante las últimas décadas; sin embargo, sus tasas continúan siendo elevadas en comparación con el promedio regional. En 2020, la razón de mortalidad materna (RMM) fue de 161 muertes por cada 100.000 nacidos vivos (OPS-OMS, 2023), lo que representa una disminución del 43 % respecto al año 2000. Aun así, esta cifra casi duplica el promedio regional de América Latina y el Caribe, estimado en 88 muertes por 100.000 nacidos vivos (OMS, 2021).

Las principales causas de muerte materna –como muestra el Gráfico 10– son hemorragias posparto (59%), trastornos hipertensivos del embarazo (19%) y abortos inseguros (13%), seguidas de infecciones (7%) y partos prolongados (2%) (Ministerio de Salud, 2016). Estas causas evidencian deficiencias críticas en el acceso a servicios obstétricos de emergencia, insumos esenciales y atención oportuna. El 42% de las muertes maternas ocurren en el domicilio y un 17% durante el traslado, lo que revela la persistencia de barreras geográficas y logísticas para la

atención en salud que enfrentan muchas mujeres (Ministerio de Salud, 2016).

Gráfico 10
Bolivia: Causas de la mortalidad materna, 2011



A estos factores clínicos se suman profundas desigualdades en el acceso a servicios básicos de salud materna. Aunque la cobertura de controles prenatales ha mejorado, el 19 % de las gestantes no accede a las cuatro consultas mínimas recomendadas, una brecha que afecta con mayor severidad a mujeres indígenas, rurales y de bajos ingresos (Ministerio de Salud, 2016).

Por otra parte, si bien las tendencias de mortalidad infantil han mejorado –de 54 a 20 muertes por cada 1.000 nacidos vivos entre 2003 y 2022 (Banco Mundial, 2022), y de más de 60 a 21 por 1.000 en menores de cinco años (UNICEF, 2022)–, las disparidades siguen siendo marcadas. En algunos municipios rurales, las tasas superan las 35 muertes por cada 1.000 nacidos vivos, mientras que en ciudades como La Paz o Santa Cruz descienden por debajo de 15 (UNICEF, 2022).

Estas cifras reflejan los logros de las políticas públicas orientadas a reducir la mortalidad materna e infantil, pero también revelan la persistencia de determinantes estructurales de desigualdad. Estos afectan con mayor intensidad a las poblaciones rurales, indígenas y empobrecidas. Como advierte Oporto *et al.* (2023), las mejoras en salud materna e infantil no serán sostenibles sin una expansión territorial real del sistema sanitario, una atención con enfoque intercultural y un acceso efectivo a servicios obstétricos y neonatales esenciales.

IV.2. Tipo de establecimiento de atención de los partos

La fragmentación del sistema de salud en Bolivia se refleja con claridad en los lugares donde se atienden los partos, lo que a su vez evidencia profundas desigualdades territoriales. En 2022, el 67,14% de los partos en áreas urbanas fueron atendidos en establecimientos públicos, el 15,62% en cajas de salud y el 13,77% en clínicas privadas. En las zonas rurales, si bien el 67,57% también se realizó en el sector público, un 22,95% tuvo lugar fuera del sistema hospitalario –incluyendo domicilios y centros sin condiciones adecuadas– y apenas el 4,8% ocurrió en clínicas privadas o cajas de salud (Gráfico 11).

Esta brecha se amplía al observar la proporción de partos institucionales: mientras más del 90% de los nacimientos urbanos se producen en hospitales, en el área rural esta cobertura cae por debajo del 70% (OPS-OMS, 2023). Departamentos como Potosí, Beni y La Paz presentan las tasas más altas de partos fuera del sistema hospitalario, en parte debido a la insuficiencia de infraestructura, equipamiento y personal médico especializado.

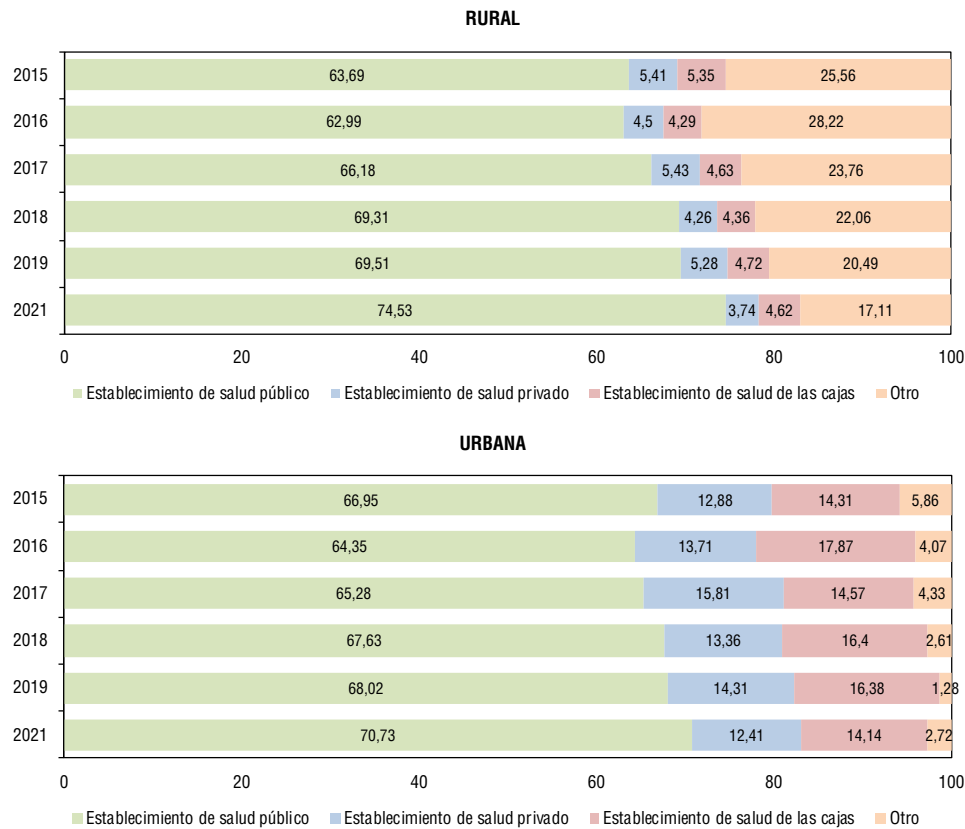
La vulnerabilidad obstétrica en áreas rurales se acentúa por la persistencia de partos domiciliarios o en centros de atención básica sin profesionales capacitados (Aponte *et al.*, 2019). Esta situación se vincula directamente con los indicadores de mortalidad materna: según el Ministerio de Salud (2016), siete de cada diez muertes maternas ocurren en zonas rurales o periurbanas, y solo el 31% en capitales departamentales.

IV.3. Violencia obstétrica

La violencia obstétrica es una forma específica de violencia de género que afecta a las mujeres durante el embarazo, el parto y el posparto. Se manifiesta a través de prácticas deshumanizadas, negligentes o coercitivas que vulneran los derechos reproductivos y el principio de trato digno en el sistema de salud. Incluye desde comentarios ofensivos o burlas hasta la imposición de procedimientos sin consentimiento, la omisión de información o la negación del derecho a decidir sobre el propio cuerpo y el acompañamiento durante la atención.

En Bolivia, este problema ha sido documentado en diversas encuestas. La Encuesta

Gráfico 11
Bolivia - Áreas rural y urbana: Porcentaje de atención del último parto por lugar de atención, 2015-2021



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Encuestas de Hogares 2015 - 2022.
Nota: En 2020, no se preguntó sobre la utilización de servicios de salud en la Encuesta de Hogares, por lo que no hay datos disponibles para tal año. Además, el último dato corresponde a 2021 dado que discontinuaron la pregunta en la EH 2023.

de Prevalencia y Características de la Violencia contra las Mujeres (EPVCM) de 2016 reveló que el 63,5% de las mujeres mayores de 15 años había experimentado algún tipo de violencia obstétrica. Este dato refleja la persistencia de prácticas normalizadas que lesionan derechos fundamentales en todos los niveles del sistema sanitario.

La ocurrencia de este tipo de violencia varía según el tipo de establecimiento. El 68,3% de los casos se reportaron en hospitales públicos, el 64,2% en hospitales de la seguridad social y el 35,4% en clínicas privadas. Los porcentajes indican que se trata de un fenómeno estructural, presente en todos los subsistemas de atención. Tampoco se observan diferencias significativas por estado civil: el 63,3% de las mujeres casadas o unidas reportaron haber sido víctimas, frente al 66,8% de quienes estuvieron unidas anteriormente y al 61,5% de aquellas que nunca lo estuvieron. Por grupo etario, destaca la prevalencia del 90,8% entre mujeres de 50 a 59 años, lo cual puede reflejar una mayor exposición acumulada a lo largo de la vida o a prácticas más extendidas en décadas anteriores.

Tabla 5
Bolivia: Mujeres de 15 años o más de edad que han sufrido algún hecho de violencia obstétrica según característica seleccionada, 2016

Característica seleccionada	Mujeres que tuvieron su último parto en un establecimiento de salud	Situación de violencia obstétrica		
		Sin violencia	Con violencia	Sin especificar
BOLIVIA	837,77	35,6	63,5	0,9*
Lugar de atención				
Hospital Público	646,18	30,6	68,3	1,1*
Hospital de la seguridad social	80,149	35,8	64,2	
Clínica Privada	110,763	64,6	35,4	
Clínica de la Iglesia o ONGs	678			100,0*
Situación conyugal				
Casadas o unidas	708,884	36,3	63,3	0,3*
Alguna vez unidas	70,363	31,7	66,8	1,5*
Nunca unidas	58,523	31,5	61,5	7,0*
Grupo de Edad				
15 - 28	403,024	33,3	65,7	1,0
29 - 39	360,48	38,2	60,9	0,9*
40 - 49	71,562	36,4	63,2	0,4*
50 - 59	2,704	9,2*	90,8*	

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadística - Encuesta de Prevalencia y Características de la Violencia contra las Mujeres, 2016.
Nota: Se tomó en cuenta a las mujeres que tuvieron al menos un(a) hijo(a) nacido(a) vivo(a), en los últimos cinco años previos a la encuesta.

Entre las formas más frecuentes de maltrato se encuentran: la prohibición de un acompañante de confianza (67,8%), falta de respuesta a dudas médicas (55,4%), críticas por la expresión emocional durante el parto (45,7%), restricciones de movimiento (entre 34,6% y 41,6%) y comentarios irónicos o despectivos por parte del personal de salud (39,6%). También se reportó que el 50,4% de las mujeres no pudo expresar sus miedos sin recibir una respuesta negativa (ver Tabla 6).

El Estudio Nacional de Violencia Obstétrica de 2025 confirmó estas tendencias. El 59,8% de las mujeres encuestadas reportó haber sufrido algún tipo de violencia obstétrica, con predominio de la violencia psicológica (55,8%), seguida de la física (17,5%) y sexual (3,5%). La violencia psicológica fue especialmente frecuente en hospitales públicos (64,49%), aunque también se registró en clínicas privadas (51,82%) y en partos domiciliarios (44,34%) (Ciudadanía & Observatorio de Violencia Obstétrica en Bolivia, 2025).

Los principales agresores fueron personal médico (36,6%) y otros miembros del equipo de salud (57,5%), lo que evidencia dinámicas

institucionales que perpetúan el maltrato. Las enfermeras estuvieron implicadas en un 3% de los casos.

En cuanto a la violencia física, el 15% de las mujeres reportó agresiones como sacudidas, pellizcos, empujones o inmovilización forzada. Entre las adolescentes menores de edad, el 22,7% indicó haber sido atada o golpeada durante el parto. Además, más del 66% de las mujeres señaló que no se les permitió decidir si querían estar acompañadas, lo que refuerza un modelo de atención vertical y autoritario.

También se identificaron patrones de discriminación durante la atención. Los motivos más reportados fueron: edad (16%), ser primeriza (15,2%), número de hijos (12,3%), condición económica (9,2%) y no tener pareja formal (9,2%). En menor proporción, se denunciaron actos discriminatorios por orientación sexual (5,2%), origen étnico (4,7%), enfermedades de transmisión sexual (2,2%), condición migrante (1,7%) y VIH (0,4%).

Un dato alarmante es la alta tasa de cesáreas. Mientras la OMS recomienda no superar el 15% de partos por esta vía, el Sistema Único de Salud

Tabla 6
Mujeres de 15 años o más que han sufrido hechos de violencia obstétrica según forma de violencia ejercido por el personal de salud y característica seleccionada, 2016

Característica seleccionada	Mujeres en situación de violencia obstétrica		Forma de maltrato							
			El personal de salud criticaba su comportamiento con comentarios irónicos, o en tono de chiste	Le criticaron por llorar o gritar de dolor, alegría o tristeza durante el trabajo de parto y/o el parto	Le resultó difícil aclarar sus dudas porque no le respondían	Le resultó imposible manifestar sus miedos porque lo hacían de mala manera	Durante el período de dilatación, la obligaron a permanecer boca arriba, aunque manifestará su incomodidad en esa posición	Durante el período de dilatación, le privaron la posibilidad de caminar o buscar posiciones según sus necesidades	Durante el período de alumbramiento o parto, le privaron de la posibilidad de adoptar la postura más cómoda	Durante el proceso, se le impidió estar acompañada por alguien de su confianza
BOLIVIA	531,86	63,5	39,6	45,7	55,4	50,4	34,6	38,7	41,6	67,8
Lugar de atención										
Hospital Público	441,243	68,3	41,1	47,5	56,2	50,6	34,3	40,4	42,8	69,4
Hospital de la seguridad social	51,438	64,2	37,9	45,5	56,4	58,6	38,4	34,3	38,6	67,7
Clínica Privada	39,179	35,4	24,5*	26,5*	44,0	37,7	33,5*	25,1*	32,7	49,4
Situación conyugal										
Casadas o unidas	448,868	63,3	39,3	45,7	54,8	49,7	33,5	39,5	40,2	67,0
Alguna vez unidas	46,977	66,8	37,8	37,0	58,5	54,6	44,6	39,8	51,5	71,4
Nunca unidas	36,015	61,5	45,1	57,6	58,1	53,1	35,1	26,2	46,8	72,8
Grupo de Edad										
15 - 28	264,594	65,7	41,3	47,5	54,7	50,9	34,7	40,3	42,7	71,1
29 - 39	219,568	60,9	37,6	44,6	56,8	50,2	36,8	38,0	42,6	65,1
40 - 49	45,244	63,2	38,7	39,4	51,7	49,3	24,4*	31,1	31,0	65,0
50 - 59	2,454	90,8*	51,2*	76,8*	67,3*	25,6*	23,2*	64,8*	41,6*	

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadística - Encuesta de Prevalencia y Características de la Violencia contra las Mujeres, 2016.

Nota: Para el cálculo de estos indicadores se ha considerado al último parto institucional ocurrido en los últimos cinco años y la violencia durante el proceso de alumbramiento.

reporta una tasa del 50%. El 31% de las mujeres encuestadas indicó que fue sometida a cesárea sin su consentimiento, y un porcentaje similar no pudo tener contacto inmediato con su recién nacido (Ciudadanía & Observatorio de Violencia Obstétrica en Bolivia, 2025).

Estas prácticas constituyen una violación grave a los derechos humanos y reproductivos. Su persistencia refleja un modelo de atención que margina la autonomía de las mujeres y reproduce lógicas de control, violencia y desinformación en un momento crítico de su vida.

Enfrentar esta problemática requiere cambios estructurales. No basta con normas legales: se necesitan reformas profundas en la formación del personal sanitario, mecanismos efectivos de supervisión institucional y un modelo de atención centrado en el respeto, la empatía y la dignidad de las mujeres en todas las etapas de la maternidad.

IV.4. Bono Juana Azurduy y Subsidio Universal Prenatal por la Vida

El Bono Juana Azurduy (BJA) fue implementado en 2009 como una estrategia del Estado boliviano para mejorar la salud materno-infantil, reducir la mortalidad materna y combatir la desnutrición crónica infantil. Se trata de un subsidio condicionado que busca incentivar el cumplimiento de controles prenatales y garantizar el acceso a servicios de salud para madres e hijos en situación de vulnerabilidad.

El beneficio consiste en un incentivo económico total de 1.820 bolivianos, distribuido en función del cumplimiento de hitos sanitarios: cuatro controles prenatales (Bs 50 cada uno), atención del parto y posparto (Bs 120), y doce controles de salud para niños y niñas menores de dos años (Bs 125 cada uno). Además del apoyo monetario, las beneficiarias reciben paquetes alimentarios complementarios como parte del acompañamiento nutricional.

Desde su implementación, el programa ha beneficiado a más de 1,5 millones de mujeres gestantes y a 1,8 millones de niñas y niños, con una inversión acumulada de más de 1.963 millones de bolivianos (Ministerio de Salud y Deportes, 2025). El Ministerio de Salud y Deportes y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Bolivia (2022) en los “Resultados de percepción y satisfacción del Programa Bono Juana Azurduy” se señala que

la mejora en la cobertura de controles prenatales y el fortalecimiento del vínculo entre las comunidades vulnerables y el sistema de salud, ayuda a reducir ciertos riesgos asociados al embarazo y el parto.

Sin embargo, como señala la OPS-OMS (2023), la efectividad del bono varía según el contexto territorial. Las barreras geográficas, la escasez de establecimientos de salud cercanos, la falta de información y las dificultades administrativas dificultan el acceso regular al beneficio, especialmente en zonas rurales e indígenas. La cobertura del programa, aunque amplia, enfrenta limitaciones asociadas a la logística del pago, el cumplimiento de requisitos y el desconocimiento de los procedimientos por parte de algunas mujeres beneficiarias (Carvajal & Ortiz, 2020).

La Tabla 7 muestra la evolución del número de beneficiarias del BJA entre 2015 y 2021. El punto más alto se alcanzó en 2018, con 116.422 mujeres inscritas, seguido de una leve caída a 106.601 en 2021, posiblemente relacionada con las restricciones de movilidad y ajustes operativos durante la pandemia de COVID-19. Una tendencia similar se observa en el número de niñas y niños beneficiarios, que alcanzó un pico de 121.209 en 2017.

Como complemento al BJA, en 2015 se creó el Subsidio Universal Prenatal por la Vida (SUPV), con el objetivo de ampliar el apoyo económico a madres gestantes en situación de pobreza extrema. Este subsidio busca garantizar mejores condiciones de vida y mitigar riesgos sanitarios y nutricionales durante el embarazo. El número de beneficiarias aumentó de 22.200 en 2015 a 84.696 en 2021, aunque también ha registrado fluctuaciones debido a obstáculos operativos en comunidades de difícil acceso.

Ambos programas han sido reconocidos como instrumentos clave de la política pública para incentivar la asistencia prenatal y mejorar la captación temprana de embarazos en el sistema de salud. No obstante, su impacto desigual según territorio y condición socioeconómica requiere medidas complementarias que fortalezcan la equidad en el acceso, mejoren los servicios locales y reduzcan las brechas en cobertura efectiva. Su continuidad debe estar acompañada por avances en la gobernanza local, una articulación intersectorial más eficiente y un seguimiento riguroso de los indicadores de calidad en salud materna e infantil.

Tabla 7
Bolivia: Bono Juana Azurduy y Subsidio Universal por la Vida, 2015-2022

Año	Número de mujeres inscritas en el Bono Juana Azurduy	Número de niños/as inscritos/as en el Bono Juana Azurduy	Número de beneficiarias del SUPV
2015	90.445	95.599	22.200
2016	112.224	116.578	95.982
2017	110.945	121.216	102.642
2018	116.418	116.101	105.169
2019	108.805	109.532	97.449
2020	101.827	108.181	68.891
2021	106.846	108.848	84.696
2022	126.246	118.787	90.341

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Salud y Deportes (MSyD).

V. Pandemia de COVID-19

La pandemia de COVID-19, iniciada a nivel mundial en enero de 2020, marcó un punto de inflexión en la historia reciente, afectando simultáneamente la salud, la economía y las dinámicas sociales. Bolivia no fue ajena a estos efectos: el virus SARS-CoV-2 puso en evidencia las fragilidades estructurales del sistema nacional de salud y profundizó desigualdades preexistentes en el acceso a servicios médicos, protección social y condiciones de vida digna.

A escala global, la propagación del virus fue vertiginosa. Según la OMS (2025), entre 2020 y 2023 se reportaron más de 800 millones de casos confirmados, con múltiples olas epidémicas asociadas a variantes como Delta y Ómicron. Este patrón se observa en el Gráfico 12, que muestra

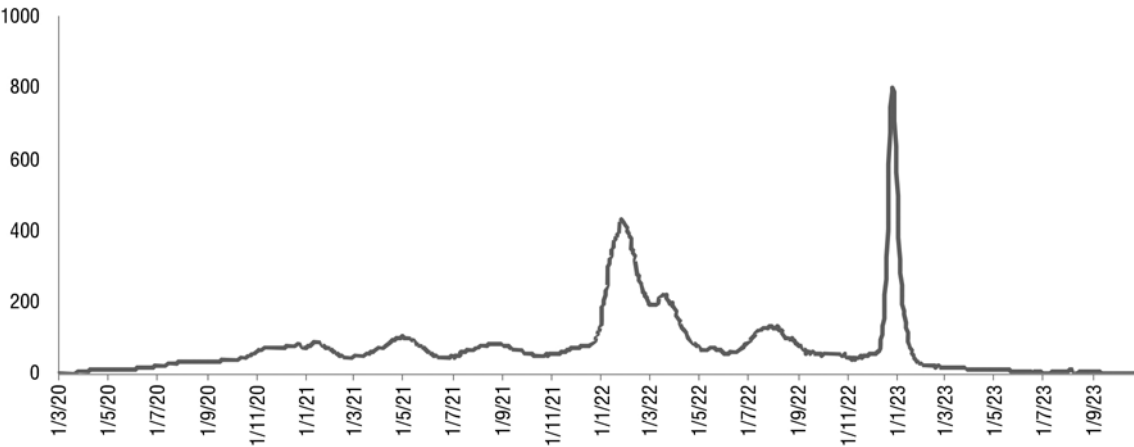
la evolución de los casos diarios por millón de personas, calculada con un promedio móvil de siete días. Los picos más altos se dieron entre finales de 2021 y comienzos de 2022, cuando se superaron los 400 casos diarios por millón.

Desde una perspectiva económica, la pandemia provocó una de las mayores contracciones del PIB global desde la Gran Depresión. Según el Fondo Monetario Internacional (2021), el producto interno bruto mundial cayó un 3,4% en 2020, como resultado de las restricciones a la movilidad, la disrupción de las cadenas de suministro y la reducción del comercio internacional (Baldwin & Mauro, 2020). Esta crisis derivó en pérdida masiva de empleos y aumento de la pobreza, con efectos más severos en América Latina, donde predominan el empleo informal y la débil cobertura de protección social.

En el plano demográfico, la COVID-19 redujo la esperanza de vida en numerosos países. Aburto *et al.* (2022) estimaron una caída promedio de hasta 1,5 años en contextos severamente afectados. La letalidad fue más alta entre personas adultas mayores y aquellas con enfermedades crónicas. En países de ingresos medios y bajos, como Bolivia, la escasez de infraestructura hospitalaria, insumos críticos y personal médico agravó la situación (Herrera *et al.*, 2022).

América Latina acumuló algunas de las tasas de mortalidad más elevadas del mundo. El Gráfico 13 muestra la tasa de mortalidad por COVID-19 por cada 100.000 habitantes al 27 de junio de 2022. Bolivia, con una tasa de 188,07, se ubicó por debajo de Perú y Brasil, pero por encima de varios países vecinos, lo que confirma la gravedad de la crisis sanitaria.

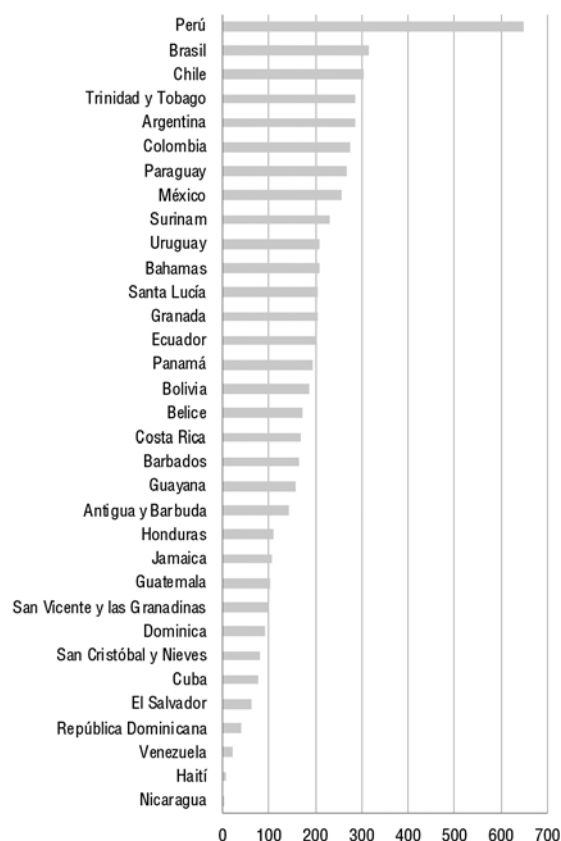
Gráfico 12
Mundo: Número de casos diarios confirmados de COVID-19 por cada millón de personas, 2020-2023



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Organización Mundial de la Salud (2025), Población basada en diversas fuentes (2024), con mayor procesamiento por Our World in Data.

Nota: Promedio móvil de 7 días. Debido a las pruebas limitadas, el número de casos confirmados es menor que el número real de infecciones.

Gráfico 13
América Latina y el Caribe: Tasa de mortalidad por enfermedad por coronavirus (COVID-19) en países seleccionados (por 100.000 habitantes), al 27 de junio de 2022



Fuente: Elaboración propia en base a datos del LAC; Johns Hopkins University; 27 de junio de 2022. Recuperado de Statista: <https://es.statista.com/estadisticas/1285097/tasa-de-mortalidad-por-coronavirus-america-latina/>

V.1. Impacto sanitario y desigualdades en Bolivia

Entre marzo de 2020 y marzo de 2022, en Bolivia se registraron oficialmente 22.365 muertes por COVID-19, aunque se presume un subregistro considerable. La tasa de letalidad nacional fue del 1,9%, con picos que alcanzaron hasta el 6,8% en los momentos más críticos. El país acumuló más de 1,1 millones de contagios, lo que representa una incidencia cercana a 10.000 casos por cada 100.000 habitantes.

La pandemia afectó de forma desproporcionada a las personas con menos recursos. Un estudio basado en la Encuesta de Hogares 2021 (Arias-Uribe *et al.*, 2022) mostró que las personas que viven en zonas rurales tuvieron un 41% menos de probabilidades de acceder a una prueba de diagnóstico y un 31% menos de recibir un diagnóstico confirmado, en comparación con las personas residentes en áreas urbanas. Las diferencias también se evidenciaron según el nivel educativo y el ingreso del hogar. Quienes tenían

estudios superiores accedieron en un 53% más a pruebas de detección, y los hogares del quintil de mayores ingresos tuvieron un 45% más de posibilidades de realizarse una prueba y un 71% más de recibir un diagnóstico confirmado que los del quintil más bajo.

V.2. Carga económica sobre las familias

Según datos de Oporto *et al.* (2023), durante 2020 los hogares bolivianos asumieron gastos significativos relacionados con la atención sanitaria por COVID-19: en promedio, Bs 967 por consultas externas, Bs 9.474 por hospitalización, Bs 519 en medicamentos y Bs 2.627 en oxígeno medicinal. El costo total para las familias se estimó en Bs 4.246, equivalente a aproximadamente 610 millones de dólares.

Esta carga económica se vio agravada por la pérdida de empleo e ingresos que afectó a miles de familias. El Estado boliviano implementó transferencias y subsidios de emergencia, pero su cobertura resultó limitada frente a la magnitud del impacto y la velocidad con la que se deterioraron las condiciones de vida, especialmente en los sectores más empobrecidos.

V.3. Respuesta institucional y cooperación internacional

Alejo *et al.* (2020) identificó debilidades estructurales del sistema de salud frente a emergencias como la pandemia: la escasez de camas de terapia intensiva, la precariedad laboral del personal médico y la débil coordinación intergubernamental limitaron la capacidad de respuesta. Aunque se habilitaron hospitales específicos para COVID-19 y se adquirieron insumos médicos, muchas de estas acciones fueron tardías o insuficientes para contener el impacto.

A nivel internacional, la iniciativa COVAX facilitó una distribución más equitativa de vacunas. Bolivia accedió a millones de dosis que permitieron acelerar el proceso de inmunización a partir de mediados de 2021. Sin embargo, los problemas logísticos internos y la desconfianza hacia las vacunas limitaron la cobertura inicial, en particular en áreas rurales.

La pandemia dejó lecciones ineludibles: es urgente fortalecer la infraestructura sanitaria, garantizar el acceso equitativo a los servicios y preparar al sistema para responder con mayor eficacia ante futuras crisis sanitarias. Como advierten Oporto *et al.* (2023), la COVID-19

representó un “evento catastrófico” que reveló la vulnerabilidad estructural del país y tuvo un efecto devastador sobre la salud, los ingresos familiares y la cohesión social.

VI. Índice de Salud Municipal

El Índice de Salud Municipal (ISM) es una herramienta que permite visualizar y comparar el estado de la salud pública en los distintos municipios del país. Su construcción se basa en diez variables clave: mortalidad infantil, incidencia de enfermedades diarreicas agudas en menores de cinco años, porcentaje de partos institucionales, cobertura de controles prenatales, ingreso per cápita municipal, asistencia escolar, promedio de años de estudio y acceso a servicios básicos como electricidad, agua potable y saneamiento. Esta combinación de indicadores sociales y sanitarios ofrece una visión integral de las condiciones de vida y del acceso efectivo a derechos fundamentales.

Como muestra el Gráfico 14, en 2021 las diferencias entre municipios siguen siendo marcadas. Santa Cruz de la Sierra, La Paz y Cochabamba presentan ISM elevados (en verde), lo que refleja mejores condiciones en salud, educación y servicios básicos. En contraste, municipios como Azurduy y Poroma, representados en naranja, enfrentan condiciones estructurales adversas: tasas más altas de mortalidad

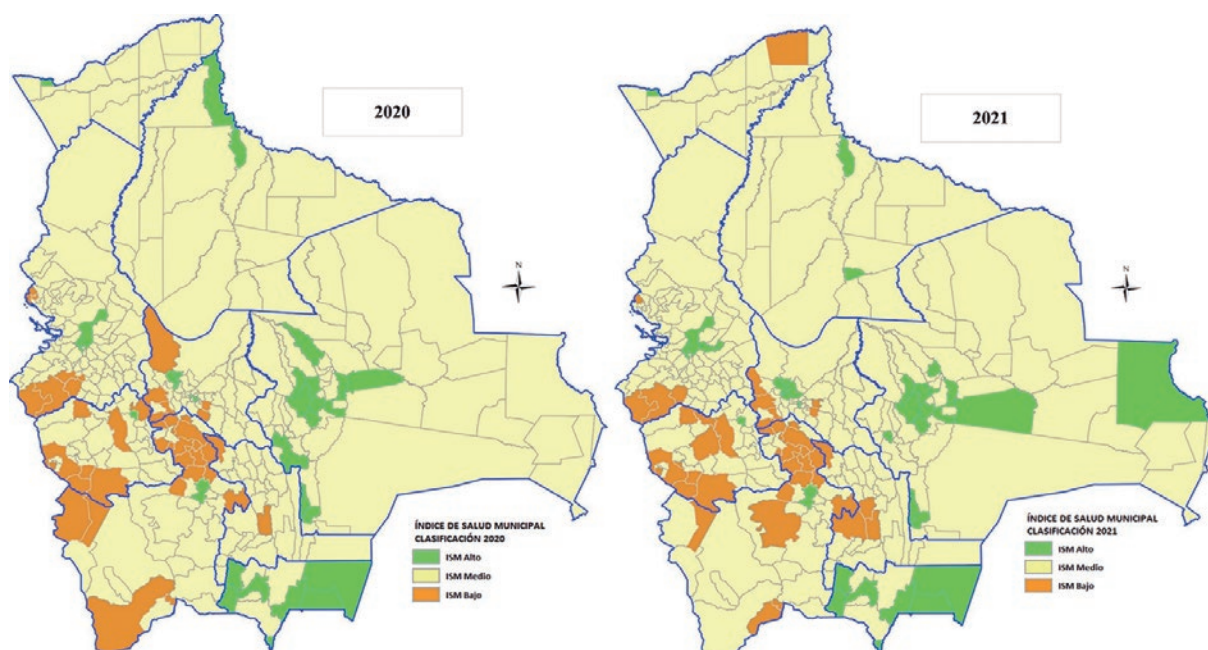
infantil, mayor prevalencia de enfermedades infecciosas y un elevado porcentaje de partos no institucionalizados.

Estas diferencias no son recientes ni aleatorias. Reflejan desigualdades históricas en la inversión pública y en los procesos de planificación territorial. El análisis regional del ISM revela un patrón persistente: el Altiplano boliviano –en particular, municipios como Huachacalla y Tarvita– continúa enfrentando limitaciones severas en infraestructura sanitaria, acceso a agua potable y servicios de saneamiento, con impactos negativos sobre la salud y la esperanza de vida de la población.

Por otro lado, aunque ciudades como Santa Cruz de la Sierra muestran indicadores altos, los contrastes con sus alrededores rurales siguen siendo evidentes. Municipios como Porvenir o Zudañez, a pesar de su proximidad a centros urbanos, registran condiciones por debajo del promedio nacional.

Este panorama exige políticas diferenciadas por territorio. En las zonas rurales, es imprescindible invertir de manera sostenida en infraestructura básica y servicios de salud primaria. En los espacios urbanos, los desafíos se concentran en mejorar la calidad, la eficiencia y la capacidad resolutoria del sistema de salud. Reducir estas brechas será fundamental para construir una salud pública más equitativa y sostenible de cara al Bicentenario.

Gráfico 14
Bolivia: Índice de Salud Municipal, 2020 y 2021



Fuente: Sistema Nacional de Información en Salud - Vigilancia Epidemiológica (SNIS-VE).

VII. Una década decisiva para la salud pública: desafíos y oportunidades rumbo al Bicentenario

Bolivia se encuentra en una encrucijada histórica. Al llegar al Bicentenario, el país enfrentaba el reto de convertir el derecho constitucional a la salud en una garantía efectiva para toda la población, en un contexto de presiones fiscales crecientes, transiciones demográficas aceleradas y rezagos institucionales persistentes. Si bien se han logrado avances normativos y se ha expandido la cobertura formal de atención con la creación del Sistema Único de Salud (SUS), persisten desigualdades marcadas entre territorios, grupos sociales y niveles asistenciales, lo que pone en entredicho la universalidad prometida por la Constitución y la Ley N.º 1152.

La crisis sanitaria global provocada por la pandemia de COVID-19 reveló con crudeza la fragilidad operativa del sistema boliviano, así como la desconexión entre los distintos subsistemas (público, seguridad social, privado y medicina tradicional). Esto reactivó el debate sobre la necesidad de una transformación estructural: no una suma de programas aislados, sino una reforma integral y sostenida que fortalezca el primer nivel de atención, articule efectivamente los niveles de gobierno y potencie la participación social en la planificación y control del sistema.

Garantizar el derecho a la salud en Bolivia exige ir más allá de la cobertura formal. Requiere una nueva institucionalidad que supere la fragmentación del sistema, una política de financiamiento progresivo que asegure sostenibilidad y equidad, y un modelo de atención centrado en el cuidado integral de las personas a lo largo de su vida, no solo en el tratamiento de enfermedades. Este nuevo pacto por la salud debería descansar en cinco pilares estratégicos, descritos a continuación.

VII.1. Gobernanza con rectoría pública clara y articulación intergubernamental efectiva

Uno de los principales obstáculos para la consolidación de un sistema nacional de salud en Bolivia ha sido la fragmentación institucional y la superposición de competencias entre el nivel central, los servicios departamentales y los municipios. Esta estructura dispersa ha impedido la formación de redes integradas, dificultando la

planificación territorial, la asignación eficiente de recursos y la gestión de emergencias sanitarias, como quedó evidenciado durante la pandemia de COVID-19.

Fortalecer la rectoría del Ministerio de Salud y Deportes como autoridad sanitaria nacional requiere más que disposiciones legales. Es necesario establecer mecanismos formales y vinculantes de coordinación intergubernamental, con competencias claras y sistemas de información interoperables que garanticen seguimiento, referencia y evaluación en todos los niveles de atención. Las experiencias documentadas por la OPS (2023) muestran que los sistemas con mayor cohesión institucional tienen mejores resultados en equidad y eficiencia.

En ese sentido, es necesario:

- Consolidar una plataforma nacional única de información en salud con cobertura municipal, interoperabilidad técnica y obligación de uso para todos los subsistemas.
- Crear Consejos Territoriales de Salud con representación de los niveles subnacionales, el SUS, el Modelo SAFCI y las organizaciones comunitarias, con funciones de planificación conjunta, evaluación y gestión de conflictos.
- Establecer una autoridad reguladora autónoma para supervisar calidad de atención, cumplimiento de protocolos y estándares de equidad en todos los subsistemas.

Una gobernanza efectiva también debe garantizar que la toma de decisiones esté libre de interferencias clientelares y se base en criterios técnicos. Esto implica profesionalizar los cargos clave, aplicar normas de transparencia activa y fortalecer los mecanismos de control social y rendición de cuentas.

VII.2. Financiamiento sostenible y territorialmente equitativo

Una de las debilidades estructurales más persistentes del sistema de salud en Bolivia es la insuficiencia y rigidez de su financiamiento. Aunque el gasto público en salud ha mostrado incrementos nominales, su peso relativo sobre el Producto Interno Bruto (PIB) sigue por debajo del umbral del 6% recomendado por la OPS para garantizar un sistema público universal, y se encuentra muy por debajo del promedio de países con sistemas consolidados.

Además, la estructura de financiamiento sigue altamente concentrada en el Tesoro General del Estado, sin mecanismos redistributivos que respondan a desigualdades territoriales ni fuentes específicas destinadas a la salud preventiva.

La expansión del SUS ha generado una carga creciente sobre recursos públicos, sin que esta expansión venga acompañada de un rediseño del esquema financiero o de una diversificación de fuentes. Este modelo centralizado y lineal dificulta la sostenibilidad en contextos de bajo crecimiento económico, como el actual.

En respuesta a esta situación, se precisa:

- Impulsar un pacto fiscal por la salud que eleve de forma progresiva el gasto público sanitario, priorizando el primer nivel de atención y las regiones con mayores brechas estructurales.
- Consolidar un fondo nacional de mancomunación de recursos (como el propuesto Fondo EQUISALUD), que redistribuya financiamiento hacia municipios con menor capacidad fiscal, de acuerdo con criterios epidemiológicos y de equidad
- Continuar con la asignación de impuestos específicos a productos nocivos para la salud (alcohol y tabaco) para financiar programas de prevención, promoción de la salud, educación para la vida y formación de personal comunitario.
- Reformar la estructura del gasto mediante presupuestos orientados a resultados, planificación multianual y auditorías públicas independientes. La racionalización del gasto corriente y el fortalecimiento de la inversión en infraestructura, equipamiento y tecnología deben ser prioridades.

La reducción del gasto de bolsillo en salud, que sigue siendo elevado en comparación regional, también debe ser un objetivo explícito. Esto se puede lograr fortaleciendo la provisión pública de medicamentos esenciales, ampliando la cobertura de atención preventiva y garantizando gratuidad efectiva en los servicios del SUS.

VII.3. Modelo de atención resolutivo, preventivo y culturalmente pertinente

El sistema de salud boliviano ha evolucionado con una orientación predominantemente curativa, hospitalocéntrica y centrada en respuestas reactivas, especialmente en contextos urbanos. Este enfoque ha limitado su capacidad para

responder a los desafíos de la transición demográfica y epidemiológica, caracterizados por el envejecimiento poblacional, la carga creciente de enfermedades crónicas y la persistencia de condiciones transmisibles en poblaciones vulnerables.

La falta de resolución en el primer nivel de atención genera cuellos de botella, derivaciones innecesarias y saturación de los servicios de mayor complejidad. Además, las brechas en recursos humanos, equipamiento y capacidad diagnóstica se agravan en zonas rurales, afectando de manera desproporcionada a quienes viven en condiciones de pobreza o exclusión territorial.

Frente a esta realidad, se proponen las siguientes líneas estratégicas:

- Fortalecer el primer nivel como eje del sistema, asegurando su capacidad diagnóstica, terapéutica y de seguimiento. Esto incluye la expansión del número de establecimientos, la dotación de recursos humanos estables y la inversión en infraestructura básica.
- Desarrollar redes integradas de servicios de salud por territorio, que articulen los distintos niveles asistenciales y subsistemas, con rutas claras de referencia y contrarreferencia y criterios comunes de calidad.
- Incorporar un enfoque de curso de vida, que permita una atención integral desde la niñez hasta la vejez, con énfasis en promoción, prevención y autocuidado. Las políticas de salud mental, salud sexual y reproductiva, y cuidado de enfermedades crónicas deben ajustarse a los ciclos vitales de la población.
- Garantizar pertinencia cultural en la atención, adaptando los protocolos a las prácticas, lenguas y cosmovisiones de los pueblos indígenas y comunidades locales. Esto exige formación intercultural del personal sanitario, presencia de mediadores culturales y respeto efectivo a los derechos de los usuarios.

La reorientación del modelo de atención hacia la prevención y la proximidad no solo incrementa la eficiencia del sistema, sino que mejora la experiencia de las personas usuarias, fortalece el vínculo con los servicios y reduce la incidencia de enfermedades evitables.

VII.4. Fortalecimiento del Modelo SAFCI como eje vertebral del sistema

El Modelo de Salud Familiar Comunitaria Intercultural (SAFCI), institucionalizado mediante

el Decreto Supremo N.º 29601, propone una concepción transformadora de la atención sanitaria basada en la promoción de la salud, la participación social, la interculturalidad y el enfoque de derechos. No obstante, su implementación ha sido desigual y en muchos casos limitada a zonas rurales, sin lograr consolidarse como eje operativo del sistema a nivel nacional.

Durante la pandemia de COVID-19, las brigadas del programa Mi Salud/SAFCI evidenciaron su potencial al realizar millones de atenciones domiciliarias, pruebas diagnósticas y actividades de seguimiento en contextos de difícil acceso. Estas experiencias demostraron que el modelo tiene capacidad resolutoria, legitimidad comunitaria y pertinencia territorial, pero carece de un marco institucional robusto y de financiamiento sostenible para escalar y consolidarse.

Para revertir esta situación, se precisa:

- Formalizar la institucionalidad del Modelo SAFCI dentro de la estructura del SUS, integrando sus principios y metodologías en los instrumentos de planificación, formación y evaluación del sistema nacional.
- Garantizar financiamiento estable para los equipos territoriales del SAFCI, con partidas específicas para actividades preventivas, equipamiento básico, transporte y materiales educativos.
- Reconocer y profesionalizar a los actores comunitarios de salud, como promotoras, parteras tradicionales y terapeutas ancestrales, a través de procesos de acreditación, formación continua y condiciones laborales dignas.
- Establecer mecanismos vinculantes de participación social, mediante comités de salud con capacidad real de planificación, fiscalización y evaluación de los servicios, en coordinación con los gobiernos municipales y departamentales.
- Reforzar la articulación entre el SAFCI y los sistemas de salud tradicionales, promoviendo el diálogo de saberes y el respeto efectivo a las prácticas culturales de los pueblos indígenas y originarios.

Reposicionar el SAFCI como eje del sistema no solo contribuiría a descongestionar los niveles de mayor complejidad, sino que permitiría mejorar la pertinencia de los servicios y reconstruir la confianza de la población en la salud pública como un derecho garantizado, no como una dádiva condicionada.

VII.5. Participación comunitaria vinculante y marco normativo actualizado

La transformación del sistema de salud en Bolivia no será sostenible sin la participación activa de la ciudadanía y la actualización de su marco legal. Aunque la normativa reconoce el rol de la comunidad en la gestión de la salud, en la práctica los espacios existentes son poco vinculantes y carecen de recursos para incidir en las decisiones públicas.

Es fundamental avanzar hacia mecanismos de participación más efectivos, como comités de salud con funciones claras de monitoreo y planificación local, acompañados de procesos de formación ciudadana que fortalezcan el conocimiento sobre derechos y deberes en salud.

Del mismo modo, se requiere actualizar el marco legal vigente para garantizar coherencia con la Constitución de 2009 y con los principios del SUS y del Modelo SAFCI. Esto incluye revisar leyes dispersas, definir competencias claras entre niveles de gobierno y asegurar la protección jurídica del derecho a la salud frente a posibles retrocesos.

Más que crear nuevas estructuras, se trata de dar solidez a lo ya existente, garantizando que las personas usuarias tengan voz real y que el sistema se rige por normas claras, actualizadas y orientadas al bienestar colectivo.

Referencias bibliográficas

- Aburto, J. M., *et al.* (2022). Quantifying impacts of the COVID-19 pandemic through life-expectancy losses: A population-level study of 29 countries. *International Journal of Epidemiology*, 51(1), 63-74. <https://doi.org/10.1093/ije/dyab207>
- Acuña, J., Andersen, L. E., & Gonzáles, L. (2020). Datos territoriales para la gestión de la pandemia: El caso del COVID-19 en Bolivia. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, 18(34), 7-33. <https://doi.org/10.35319/lajed.202034424>
- Agafitei, G. A. (2023). El Sistema Universal de Salud Boliviano y el acceso efectivo a la atención sanitaria: un diagnóstico. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, 21(39), 35-76. <https://doi.org/10.35319/lajed.202239278>
- Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA). (2020). Anexo II: Oferta de servicios

- de salud especializados e infraestructura hospitales de III nivel de atención subsector público del departamento de Santa Cruz. Marzo 2021. <https://n9.cl/gqt4c9>
- Alejo, J., et al. (2020). *La salud pública en tiempos de Covid-19 y su impacto sobre la economía. Economía y Finanzas*. Friedrich Ebert Stiftung. <https://n9.cl/nbmks5>
- Aponte, G., Cordero Cuevas, E. R., Toro Ocampo, H., & Torres Goitia, J. (2019). *Sistema Boliviano de Salud: Nuestra salud, por todos y para todos*. Colegio Médico Departamental de La Paz.
- Arias-Urión, A. M., Losantos, M., & Bedoya, P. (2023). La interseccionalidad como herramienta teórico-analítica para estudiar las desigualdades en salud en las Américas. *Rev Panam Salud Publica*, 47-133. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2023.133>
- Asamblea Constituyente de Bolivia. (2009). Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. <https://n9.cl/3x1on5>
- Autoridad de Supervisión de la Seguridad Social de Corto Plazo (ASUSS). (2022). La seguridad social de corto plazo: Situación actual y desafíos inmediatos. <https://n9.cl/508r71>
- Baldwin, R., & Weder di Mauro, B. (2020). *Economics in the time of COVID-19*. CEPR Press. <https://cepr.org/publications/books-and-reports/economics-time-covid-19>
- Banco Mundial. (2022). Tasa de mortalidad infantil en Bolivia. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.IMRT.IN?locations=BO>
- Báscolo, E., Houghton, N., Del Riego, A., Fitzgerald, J., & Jarboe, R. (2022). Contributions of the new framework for essential public health functions to addressing the COVID-19 pandemic. *American Journal of Public Health*, 112(S6), S615-S620. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2022.306750>
- Bongaarts, J. (2003). Completing the fertility transition in the developing world: The role of educational differences and fertility preferences. *Population Studies*, 57(3), 321-335. <https://doi.org/10.1080/0032472032000137835>
- Branisa, B. (2018). No podemos ignorar la transición epidemiológica en Bolivia. Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo (INESAD). Economía para el Bienestar, Salud. <https://n9.cl/0tfsq>
- Carvajal, R. & Ortiz, L. (2020). La salud en Bolivia: Situación, desafíos y perspectivas. Programa 8 Proponen, Bolivia Debate: 8 temas que todo periodista debe conocer. Documento de trabajo No. 3. <https://n9.cl/6wy4lh>
- Caro Puga, S. (2025). De la desnutrición a la longevidad: la transformación de Chile en un siglo. *El País*. <https://n9.cl/c7zx8>
- Cid, C., Flores, G., Del Riego, A., & Fitzgerald, J. (2021). Objetivos de Desarrollo Sostenible: impacto de la falta de protección financiera en salud en países de América Latina y el Caribe. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 45, e95. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2021.95>
- Ciudadanía, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública & Observatorio de Violencia Obstétrica en Bolivia (OVO Bolivia). (2025). *Recuperar el parto. Estudio Nacional de Violencia Obstétrica en Bolivia*. <https://n9.cl/660au>
- Defensoría del Pueblo. (2022). Límites en la implementación del Sistema Único de Salud. <https://www.defensoria.gob.bo/uploads/files/informe-defensorial-limites-en-la-implementacion-del-sistema-unico-de-salud.pdf>
- Espinoza, J. G., Yáñez, E., Aponte, G., & Philco-Lima, P. (2023). *La situación social de Bolivia: Una aproximación a sus dimensiones y determinantes*. Fundación Milenio - Red PROCOSI. <https://n9.cl/m7gsqw>
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). (2024b). *Informe de Análisis de Situación de la Mortalidad Materna para América Latina y el Caribe*. <https://n9.cl/7p3eb>
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) & Fundación ARU. (2023). *Análisis de situación de la población: Efectos de la pandemia Covid-19*. <https://n9.cl/prr5w>
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) & Fundación ARU. (2024). *Envejecimiento en Bolivia: Situación, tendencias y desafíos para la protección y cuidado de personas mayores*. <https://n9.cl/hts8r>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2022). Bolivia: Demographics, Health & Infant Mortality. <https://n9.cl/7egry>
- Fundación Jubileo & Instituto de Investigaciones Socio-Económicas UCB. (2017). *Deuda social en Bolivia: Una aproximación desde los indicadores de pobreza, salud, educación y empleo*. Red ODSAL. <https://n9.cl/etpvj>
- Fundación Jubileo. (2024). Situación del sistema de salud en Bolivia, una aproximación al costo del servicio. <https://n9.cl/ktyp10>

- Garbay, S., & García, P. (2023). Factores del gasto de bolsillo en salud en Bolivia: Un análisis de desigualdades, carga del gasto y empobrecimiento. *Revista de Investigación Aplicada de Economía Social y Desarrollo*, 2(1), 61-82. <https://www.aru.org.bo/journalaru/index.php/arusearch/article/view/19>
- Herrera, C. A., Veillard, J., Feune de Colombi, N., Neelsen, S., Anderson, G., & Ward, K. (2022). Construyendo Sistemas de Salud Resilientes en América Latina y el Caribe: Lecciones aprendidas de la pandemia de COVID-19. Banco Mundial. <https://n9.cl/79117>
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2016). *Encuesta de demografía y salud 2016 - Bolivia*. Ministerio de Salud. <https://snis.minsalud.gob.bo/images/web/EDSA-2016.pdf>
- International Monetary Fund (IMF). (2021). *World Economic Outlook, April 2021: Managing Divergent Recoveries*. <https://n9.cl/flvh1v>
- Johns Hopkins University. (2022). Tasa de mortalidad por enfermedad por coronavirus (COVID-19) en países seleccionados de América Latina y el Caribe al 27 de junio de 2022 (por 100.000 habitantes). Statista. <https://n9.cl/r9iq5e>
- Juarez, F., & Gayet, C. (2015). Fertility transition: Latin America and the Caribbean. En J. D. Wright (Ed.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* (pp. 68-72). Oxford: Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.31087-X>
- Laurell, A. C. (2022). *La salud: De derecho social a mercancía*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Ledo, C., & Soria, R. (2011). Sistema de salud de Bolivia. *Salud Pública de México*, 53(2), 109-119. <https://www.scielo.org.mx/pdf/spm/v53s2/07.pdf>
- Ministerio de Salud y Deportes. (2019). Ley N.º 1152 del Sistema Único de Salud - SUS. <https://n9.cl/rx6mmc>
- Ministerio de Salud y Deportes. (2016). Estudio Nacional de Mortalidad Materna 2011 Bolivia. Resumen Ejecutivo. Serie: Documentos de Investigación, N.º 44. <https://n9.cl/e9tlx>
- Ministerio de Salud y Deportes. (2022a). Plan Sectorial de Desarrollo Integral Para Vivir Bien - Sector Salud 2021-2025. <https://n9.cl/el683>
- Ministerio de Salud y Deportes. (2022b). Primera Encuesta Nacional de Factores de Riesgo de Enfermedades No Transmisibles. Programa Nacional de Enfermedades No Transmisibles. <https://n9.cl/zv5nc>
- Ministerio de Salud y Deportes. (2024a). Ministerio de Salud registró a más de 4.700 médicos tradicionales hasta 2016. La Paz, Bolivia. <https://n9.cl/z2djy4>
- Ministerio de Salud y Deportes. (2024b). El Sistema Único de Salud es una realidad con 7,4 millones de adscritos. <https://n9.cl/mr2qa>
- Ministerio de Salud y Deportes. (2025a). Bolivia mejora la situación de salud materno-infantil: la cobertura de atención de partos en establecimientos aumentó del 67,5% al 91,4%. <https://n9.cl/fk6vi>
- Ministerio de Salud y Deportes. (2025b). En 15 años, el Bono Juana Azurduy protegió la vida de 3.367.250 mujeres, niñas y niños en Bolivia. <https://www.minsalud.gob.bo/8127-en-15-anos-el-bono-juana-azurduy-protegio-la-vida-de-3-367-250-mujeres-ninas-y-ninos-en-bolivia>
- Ministerio de Salud y Deportes y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Bolivia (2022). *Resultados de percepción y satisfacción del Programa Bono Juana Azurduy*. <https://n9.cl/52qmw>
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2023). *Estrategia Nacional de Empleabilidad y Talento Humano, Costa Rica 2023-2027*. <https://n9.cl/6dn2ks>
- Oporto, H., Espinoza, J. G., Yáñez, E., Aponte, G., & Philco-Lima, P. (2023). *La situación social de Bolivia: Una aproximación a sus dimensiones y determinantes*. Fundación Milenio & Red PROCOSI. <https://n9.cl/m7gsqw>
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2021a). *Panorama de salud 2021*. <https://hia.paho.org/es/covid-2022/salud>
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2021b). *Tendencias en la mortalidad materna: 2000-2020*. <https://www.who.int/publications/i/item/9789240068759>
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2025). Coronavirus (COVID-19) cases. Our World in Data. <https://ourworldindata.org/covid-cases>
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2021). Estado Plurinacional de Bolivia - Acceso y cobertura universal de salud, una referencia para el mundo. <https://n9.cl/5tvaw>
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2023). La Atención Primaria de Salud y el fortalecimiento del primer nivel de atención son cruciales para mejorar la equidad en el acceso a la atención de salud. OPS. <https://n9.cl/5las2d>

- Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2024). Perfil de país - Bolivia. En Salud en las Américas. <https://hia.paho.org/es/perfiles-de-pais/bolivia>
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) & Organización Mundial de la Salud (OMS). (2023). Estrategia de cooperación de País. Estado Plurinacional de Bolivia. <https://www.paho.org/es/documentos/estrategia-cooperacion-pais-estado-plurinacional-bolivia>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2022). Estudios económicos de la OCDE: Corea 2022. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/20bf3d6e-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2023). Health at a Glance: Latin America and the Caribbean 2023. https://www.oecd.org/en/publications/2023/04/health-at-a-glance-latin-america-and-the-caribbean-2023_7ba284d7.html?utm
- Rios-González, C. (2025). Disparidades en el acceso a servicios de salud materno-infantil en Bolivia. <https://docs.bvsalud.org/biblioref/2025/05/1605950/ao109-154-disparidades-en-el-acceso-a-servicios-de-salud.pdf>
- Rosero-Bixby, L., & Zúñiga-Brenes, P. (2019). Ciclo económico vital y bonos demográficos en Costa Rica. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3ae20977-4ea0-4eb8-9c16-56013f7d672a/content>
- Ruhil, A. V. S. (2018). From MDG to SDG: Challenges in the health sector. In Sustainable Development Goals and Health Systems (pp. 17–34). World Health Organization. <https://n9.cl/2p21w>
- Salazar, H., & Rocha, M. (2020). *Bolivia frente a la Covid-19. Entre la precariedad en salud y la gestión improvisada*. <https://n9.cl/o9a8q7>
- Tejerina, H., Ayllon, E., & Ergueta, D. (2018). El nuevo Sistema Único de Salud Universal: Fundamentos, diseño y operación. Ministerio de Salud y Deportes. Estado Plurinacional de Bolivia. <https://n9.cl/wwnke>
- Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) (2016). *La política social en Bolivia*. <https://n9.cl/5uy8l>
- World Health Organization (2021). Health workforce thresholds for supporting attainment of universal health coverage in the African region, October 2021. Technical paper. <https://n9.cl/x64zxt>
- World Population Review (2025). Doctors per Capita by Country 2025. <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/doctors-per-capita-by-country>
- Zegada, A. (2018). La mayoría de los bolivianos no tiene cobertura de ningún seguro de salud. Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo (INESAD). <https://n9.cl/9gbk01>

CAPÍTULO VIII

Después del boom económico: dinámicas de pobreza y desigualdad de ingresos en Bolivia*

Alejandra Arleth Lafuente-Luizaga^{1,2} y Fernanda Wanderley¹

Introducción

Entre 2005 y 2015, Bolivia atravesó una etapa sin precedentes de reducción de la pobreza y mejora de la distribución del ingreso, impulsada por un ciclo de bonanza económica sustentado en los altos precios de los *commodities*. Estas mejoras fueron acompañadas por políticas expansivas de transferencias condicionadas –como el Bono Juancito Pinto, el Bono Juana Azurduy y la Renta Dignidad–, subsidios, aumento del salario mínimo y una expansión del empleo en sectores intensivos en mano de obra. Sin embargo, a partir de 2015, el agotamiento del ciclo de materias primas, el creciente déficit fiscal y la erosión de las reservas internacionales comenzaron a desacelerar estos logros.

El presente capítulo plantea dos preguntas: ¿Cómo han evolucionado la pobreza monetaria y la desigualdad de ingresos en Bolivia entre 2016 y 2023? y ¿hasta qué punto los avances logrados durante el ciclo de bonanza de las materias primas se consolidaron o, al revés, cuánto se erosionaron en el periodo post boom, caracterizado por desaceleración económica, crisis política y pandemia de COVID-19? En diálogo con los capítulos precedentes, este análisis

explora los niveles de pobreza y desigualdad monetarias, complementando la lectura sobre la situación del empleo, el acceso desigual a la educación y a la salud, así como con los desafíos territoriales y ambientales que componen algunas de las múltiples dimensiones de la pobreza y la desigualdad.

La pobreza monetaria moderada se define como la insuficiencia de ingresos para cubrir el costo monetario de una Canasta Básica Total (CBT), la cual incluye tanto alimentos como bienes y servicios no alimentarios considerados esenciales. La pobreza extrema, en cambio, hace referencia a la incapacidad económica de los hogares para adquirir una Canasta Básica Alimentaria (CBA), cuyo valor representa el mínimo necesario para satisfacer las necesidades nutricionales básicas. Por otra parte, la desigualdad de ingresos se refiere a la distribución diferencial del ingreso monetario entre individuos u hogares dentro de una sociedad. Esta desigualdad puede ser evaluada mediante indicadores como el Coeficiente de Gini, que mide cuán concentrada está la distribución del ingreso en una escala que va de 0 (perfecta igualdad) a 1 (perfecta desigualdad), y mediante ratios intercuartílicos (P90/P10, P90/P50, P75/P25), que permiten captar la distancia

* Las autoras contribuyeron por igual a este trabajo, y comparten la primera autoría.

1 Universidad Católica Boliviana San Pablo, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas.

2 Becaria Fundación Hanns Seidel.

relativa entre distintos segmentos de la población según sus ingresos (INE, 2020 y 2024).

El Instituto Nacional de Estadística (INE) mide la pobreza monetaria utilizando el método indirecto, basado en la insuficiencia de ingresos respecto a líneas de pobreza definidas nacionalmente. La línea de pobreza extrema (LPE) se establece valorando monetariamente una Canasta Básica Alimentaria, construida según los requerimientos calóricos mínimos de la población y las pautas reales de consumo de los hogares más vulnerables. Por su parte, la línea de pobreza moderada o simplemente línea de pobreza (LP) se calcula a partir del valor monetario de la Canasta Básica Total (CBT), obtenida añadiendo al costo de la CBA un monto adicional que cubre otras necesidades esenciales no alimentarias. Ambas líneas se actualizan periódicamente con base en la información proveniente de encuestas nacionales

de presupuestos familiares, aplicando índices de precios adecuados que reflejan los cambios en los hábitos de consumo y el costo de vida en las áreas urbana y rural del país.

Como se explicó en el recuadro, la actualización metodológica aplicada a partir de 2016 define una nueva serie de índices de pobreza y desigualdad monetaria. Esta es la principal razón para centrar el análisis en el periodo 2016 y 2023.

Entre noviembre de 2016 y diciembre de 2023, las líneas de pobreza extrema se incrementaron de Bs 435,4 a Bs 468 en el área urbana, y de Bs 320,6 a Bs 393 en el área rural. En cuanto a la línea de pobreza –que incorpora también el componente no alimentario– se incrementó de Bs 875,3 a Bs 939 en el área urbana y de Bs 593,5 a Bs 683,7, en el área rural. Esta evolución refleja tanto el efecto de la inflación sobre los precios de los productos básicos como los ajustes metodológicos incorporados.

Cálculo de líneas de pobreza en Bolivia

A partir de 2020, Bolivia implementó una actualización metodológica en el cálculo de sus líneas de pobreza moderada y pobreza extrema. Esta modificación fue impulsada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) tras constatar la obsolescencia de las líneas utilizadas hasta 2019, que se fundamentaban en canastas construidas en los años 90, específicamente la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-1991 para el área urbana y la Encuesta de Evaluación de Impacto del Fondo de Inversión Social de 1997 para el área rural. Dicha estructura, mantenida durante casi tres décadas, no reflejaba los profundos cambios demográficos, sociales y económicos que atravesó el país.

La transición metodológica se basó en los resultados de la Encuesta de Presupuestos Familiares 2015-2016, la cual permitió diseñar una nueva Canasta Básica de Alimentos (CBA) y construir líneas de pobreza más representativas, tanto para alimentos como para necesidades no alimentarias esenciales. La nueva línea base fue aplicada a partir de 2016 inaugurando una nueva serie de datos.

Este rediseño se realizó siguiendo las mejores prácticas internacionales recomendadas por el Banco Mundial y adoptando el método iterativo propuesto por Ravallion (1998), que permite determinar de forma coherente el umbral de bienestar mínimo basado en el requerimiento calórico diario y en el coeficiente de Engel ajustado a las características del consumo nacional.

La implementación del cambio se formalizó en 2020, y desde entonces se calcula y actualiza anualmente tanto la Línea de Pobreza Extrema (LPE) –que cuantifica el costo de la canasta alimentaria– como la Línea de Pobreza (LP), que incorpora bienes y servicios no alimentarios básicos. La cobertura también se amplió, pasando de cinco dominios geográficos a doce, incluyendo todas las capitales departamentales, El Alto, el resto urbano y el área rural. Esto permitió capturar con mayor precisión las diferencias regionales en los patrones de consumo y condiciones de vida (INE, 2020).

Tabla 1
Bolivia: Líneas de pobreza y pobreza extrema en bolivianos por persona al mes, según área, 2016-2023

Área	Nov-Dic 2016	Nov-Dic 2017	Nov-Dic 2018	Nov-Dic 2019	Nov-Dic 2020	Nov-Dic 2021	Oct-Nov 2022	Nov-Dic 2023
Líneas de pobreza en bolivianos por persona al mes, según área								
Urbana	875,3	887,2	888,4	911,7	902,2	902,3	938,3	939,0
Rural	593,5	622,9	629,9	668,1	635,1	637,5	657,7	683,7
Líneas de pobreza extrema en bolivianos por persona al mes, según área								
Urbana	435,4	434,3	431,5	449,3	434,6	434,5	457,4	468,0
Rural	320,6	341,5	345,2	381,1	344,4	346,8	360,9	393,0

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

I. Pobreza moderada y extrema por área geográfica

I.1. Incidencia pobreza moderada - nacional, urbana y rural

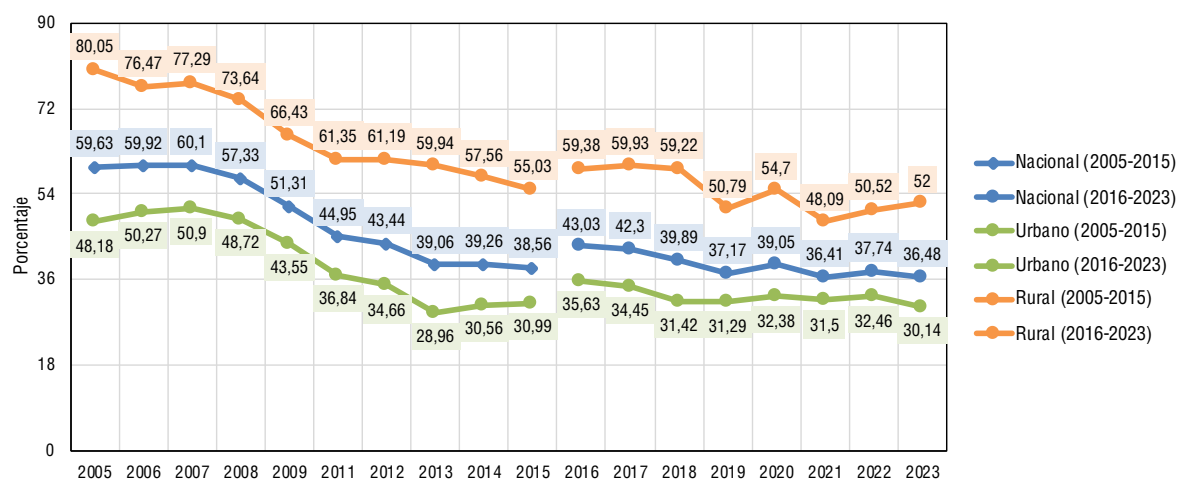
Entre 2016 y 2023, la pobreza moderada a nivel nacional mantuvo una tendencia general a la baja, aunque marcada por oscilaciones y significativamente inferior a la observada en el periodo de bonanza. En 2016, la incidencia nacional era de 43,0%, y para 2023 descendió a 36,5%, lo que representa una reducción acumulada de 6,5 puntos porcentuales. Sin embargo, este descenso no fue lineal: luego de una disminución sostenida hasta 2019, cuando se alcanzó un mínimo de 37,2%, se produjo un repunte en el año de inicio de la pandemia, 2020, con un aumento de más de 1,8 puntos. En los años siguientes, la pobreza volvió a descender en 2021, subió nuevamente en 2022, y se redujo levemente en 2023, cerrando el periodo en un nivel apenas inferior al de 2021. Esta trayectoria indica una mejora modesta y vulnerable a perturbaciones, en contraste con la década anterior, en la que la reducción fue sostenida y de mayor magnitud: entre 2005 y 2015, la pobreza moderada nacional disminuyó 22,8 puntos porcentuales (de 59,6% a 36,8%), con descensos ininterrumpidos durante casi todo el periodo (ver Gráfico 1).

En el área urbana, la evolución fue más estable y reflejó una mejora relativamente sostenida. La pobreza moderada urbana se redujo del 35,6% en 2016 al 30,1% en 2023, alcanzando su nivel más bajo al final del periodo. Aunque

también se registró un aumento en 2020, este fue menor que el observado a nivel nacional, y en los años posteriores la tendencia descendente se retomó, con reducciones en 2021 y 2023. El comportamiento urbano destaca por su menor volatilidad y por mantener niveles de pobreza considerablemente por debajo del promedio nacional durante todo el periodo. Esta trayectoria contrasta con la del periodo 2005-2015, en el que la pobreza urbana descendió con mayor intensidad: desde 48,2% en 2005 al 31,0% en 2015 (-17,2 puntos), lo que indica que el ritmo de reducción de la pobreza urbana también se desaceleró en el periodo post boom, aunque sin retrocesos visibles.

En el área rural, la evolución fue considerablemente más inestable y revela una mayor fragilidad estructural. En 2016, la pobreza moderada rural se situaba en 59,4%, aumentando levemente en 2017 y manteniéndose por encima del 59% durante tres años consecutivos. Recién en 2019 se produjo una fuerte caída, con una reducción de 8,4 puntos en un solo año (-14,2% en términos relativos), que llevó el indicador a 50,8%. Sin embargo, esta mejora no se consolidó: en 2020 la pobreza rural volvió a incrementarse hasta 54,7%, cayó nuevamente en 2021 a 48,1%, y luego aumentó en los dos años siguientes, alcanzando 52,0% en 2023. La reducción acumulada en el periodo fue de 7,4 puntos porcentuales, apenas superior a la registrada a nivel nacional, pero con una dinámica mucho más errática y con valores persistentemente altos. En comparación, entre 2005 y 2015, la pobreza moderada rural disminuyó en más de 26 puntos porcentuales

Gráfico 1
Bolivia: Incidencia de la pobreza moderada según área de residencia, medida por el ingreso, 2005-2023



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: No se incluye en el análisis de datos el año 2010 debido a que ese año no se realizó la EH en el país. De 2005 a 2015 se consideran las líneas de pobreza de pobreza con la canasta básica 2003-2004. De 2016 hacia adelante se consideran las líneas de pobreza con la canasta básica de 2016.

(de 80,0% a 53,0%), con una trayectoria descendente sostenida que no volvió a reproducirse en el periodo posterior. A diferencia del entorno urbano, donde los avances se estabilizaron, en el área rural se observa una trayectoria de avances frágiles, con repuntes recientes que erosionan parte de las ganancias previas.

En conjunto, el análisis revela que la reducción de la pobreza moderada en Bolivia entre 2016 y 2023 fue real, pero menos pronunciada y más inestable que en la década previa. Mientras el periodo 2005-2015 estuvo marcado por un proceso sostenido de descenso en todos los ámbitos, el periodo post boom estuvo atravesado por altibajos, particularmente en el área rural. Las brechas territoriales se mantuvieron sin cambios estructurales: al final del periodo, la pobreza rural seguía siendo 22 puntos porcentuales más alta que la urbana, lo que confirma la persistencia de desigualdades estructurales en el acceso a los medios de vida.

1.2. Incidencia de pobreza extrema - nacional, urbana y rural

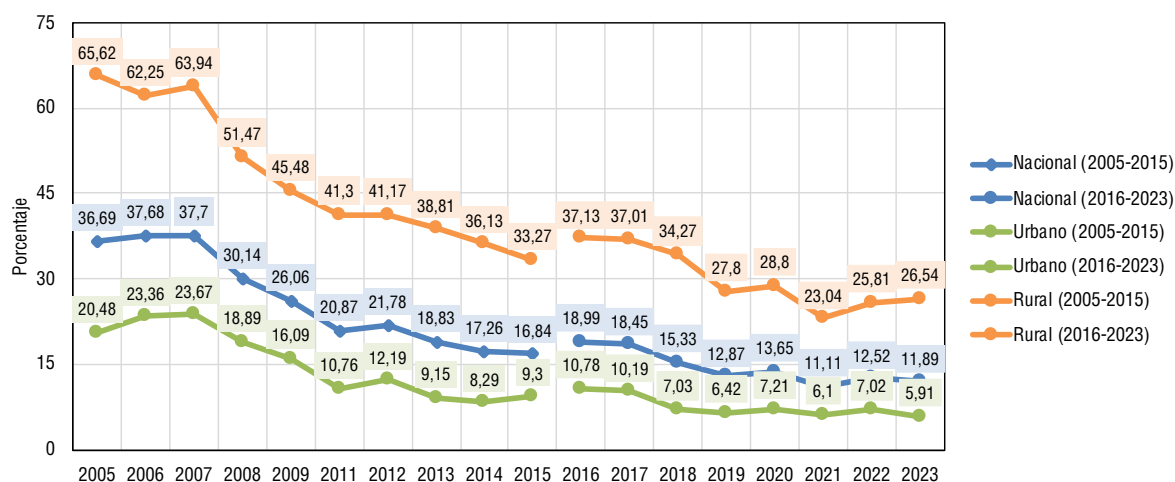
Durante el periodo post boom, la pobreza extrema a nivel nacional siguió la misma tendencia de la pobreza moderada. A nivel nacional, la incidencia pasó de 18,99% en 2016 a 11,89% en 2023, con una caída total de 7,1 puntos porcentuales. El descenso no fue continuo: entre 2019 y 2020 se observó un incremento (de 12,87% a 13,65%), y aunque se reanudó la caída en 2021, en los años siguientes (2022-2023) volvió a

incrementarse levemente. A pesar de ello, el nivel de 2023 sigue siendo más bajo que el registrado al inicio del periodo.

En el área urbana, la pobreza extrema también siguió la trayectoria de la pobreza moderada. Pasó de 10,78% en 2016 a 5,91% en 2023, con reducciones casi continuas y sin repuntes significativos. Este descenso confirma que los hogares urbanos lograron sostener en mayor medida los avances alcanzados durante la bonanza. En cambio, en el área rural, la dinámica fue diferente: tras una reducción importante entre 2016 (37,13%) y 2021 (23,04%), se produjo un *repunte significativo* en los dos años siguientes. La pobreza extrema aumentó a 25,81% en 2022 y luego a 26,54% en 2023. Este aumento acumulado de 3,5 puntos porcentuales en dos años sugiere un deterioro reciente en las condiciones de los hogares rurales, que revierte parte de los avances logrados en la primera mitad del periodo (ver Gráfico 2).

Comparando ambos periodos, se constata que los avances logrados durante la bonanza no se revirtieron, pero sí se desaceleraron y se volvieron más vulnerables a shocks externos en el periodo post 2016. En particular, el área rural muestra una tendencia preocupante: tras una mejora inicial importante, la pobreza extrema aumentó nuevamente en los últimos dos años analizados. Esta evolución evidencia que, si bien no hubo un retroceso estructural general, la consolidación de los avances ha sido parcial, y persisten brechas territoriales profundas en la erradicación de la pobreza más severa.

Gráfico 2
Bolivia: Incidencia de la pobreza extrema según área de residencia, medida por el ingreso, 2005-2023



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: No se incluye en el análisis de datos el año 2010 debido a que ese año no se realizó la EH en el país. De 2005 a 2015 se consideran las líneas pobreza de pobreza con la canasta básica 2003-2004. De 2016 hacia adelante se consideran las líneas de pobreza con la canasta básica de 2016.

1.3. Brecha de pobreza moderada - nacional, urbana y rural

A partir de este punto, habiendo analizado la incidencia de la pobreza, resulta complementario introducir la brecha de pobreza –indicador que cuantifica el esfuerzo monetario requerido para superar la pobreza– la cual ha mostrado una trayectoria descendente, lo que indica que, en términos generales, los hogares requieren un menor incremento de sus ingresos para superar esta condición.

Más específicamente, la brecha de pobreza expresa qué tan lejos se encuentran en promedio los ingresos de la población pobre con respecto a la línea de pobreza. Si esta es más alta significa que la población pobre tiene ingresos significativamente más bajos en comparación con la línea de pobreza, indicando una pobreza más intensa. Por el contrario, una brecha de pobreza baja sugiere que las personas pobres tienen ingresos más cercanos a la línea de pobreza, reflejando condiciones menos severas. Este indicador es especialmente útil para evaluar el impacto de políticas sociales y económicas, ya que refleja no solo la cantidad de personas que logran salir de la pobreza, sino también mejoras parciales en el ingreso de aquellas que aún permanecen en ella.

Entre 2016 y 2023, la brecha de pobreza moderada en Bolivia mostró una trayectoria general de reducción, aunque con diferencias marcadas según el área de residencia y cierta volatilidad en los últimos años. A nivel nacional, la brecha pasó del 19,7% en 2016 al 13,6% en 2023, lo que representa una disminución de 6,1 puntos porcentuales. Esta reducción se concentró sobre todo en el periodo 2016-2019, cuando la brecha cayó del 19,7% al 14,3%. A partir de 2020, coincidiendo con los efectos de la pandemia, se observó un leve repunte a 15,5%, seguido de una caída en 2021 (13,7%) y una estabilización en torno al 13,6% en 2023. En términos generales, si bien la mejora no fue continua, el indicador cerró en su nivel más bajo del periodo, reflejando una recuperación parcial después del shock sanitario y económico.

En el área urbana, la evolución fue más estable y favorable. La brecha pasó del 13,6% en 2016 al 9,5% en 2023, con una caída sostenida salvo por un breve estancamiento en 2020 y 2021. La mejora fue particularmente significativa entre 2017 y 2019, cuando la brecha urbana descendió en más de tres puntos porcentuales. Estos datos

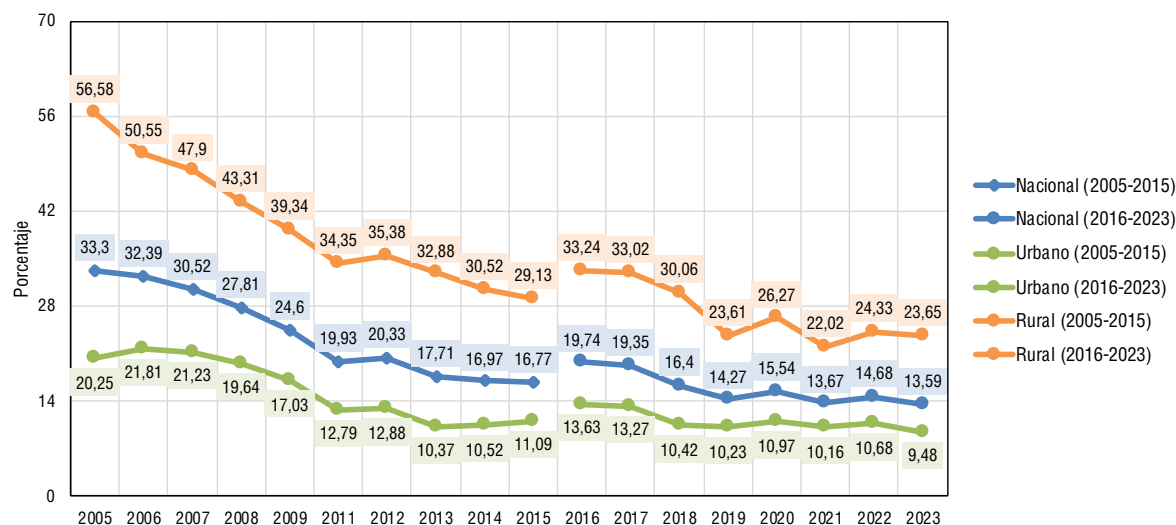
indican que la población urbana en situación de pobreza moderada estuvo progresivamente más cerca de superar la línea de pobreza, incluso en el contexto adverso posterior a 2019. En 2023, el nivel urbano de la brecha fue aproximadamente 4 puntos porcentuales inferior al nacional, reafirmando una ventaja estructural en términos de menor profundidad de la pobreza.

En contraste, el área rural evidenció un comportamiento más errático y niveles consistentemente más altos. En 2016, la brecha rural era de 33,2%, y para 2023 descendió a 23,7%, lo que implica una reducción acumulada de 9,5 puntos porcentuales. Sin embargo, este descenso estuvo interrumpido por varios repuntes. La brecha cayó con fuerza entre 2016 y 2019 (hasta 23,6%), pero volvió a incrementarse en 2020 (26,3%), cayó nuevamente en 2021 (22,0%), y luego subió otra vez en los dos años siguientes. Esta trayectoria refleja la vulnerabilidad de los hogares rurales frente a los impactos externos, con mejoras que, si bien importantes, fueron más frágiles y expuestas a retrocesos que en el entorno urbano (ver Gráfico 3).

Comparando con el periodo 2005-2015, se constata que la reducción de la brecha de pobreza moderada fue más intensa y sostenida durante el ciclo de bonanza. A nivel nacional, la brecha cayó del 33,3% en 2005 al 16,8% en 2015, con una trayectoria prácticamente ininterrumpida. En el área rural, el descenso fue aún más pronunciado: del 56,6% al 29,1%, mientras que en el área urbana pasó del 20,3% al 11,1%. En todos los casos, los datos del periodo 2005-2015 reflejan una mejora estructural sostenida, impulsada por un contexto económico favorable y políticas de inclusión que lograron acercar a la población pobre al umbral de la línea de pobreza.

En síntesis, entre 2016 y 2023 la brecha de pobreza moderada continuó disminuyendo, aunque a un ritmo más lento y con mayor vulnerabilidad a crisis económicas y sanitarias. Mientras en las zonas urbanas los avances se consolidaron de manera más firme, en el área rural la mejora fue más inestable. Si bien no se puede hablar de un retroceso neto, los logros obtenidos durante la bonanza no se profundizaron, y en algunos casos, como en el área rural, mostraron señales de erosión. Las brechas territoriales persisten en términos de profundidad de la pobreza, lo que subraya la necesidad de interpretarlas como parte de una desigualdad estructural aún no resuelta en el país.

Gráfico 3
Bolivia: Brecha de pobreza moderada según área de residencia, medida por el ingreso, 2005-2023



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: No se incluye en el análisis de datos el año 2010 debido a que ese año no se realizó la EH en el país. De 2005 a 2015 se consideran las líneas pobreza de pobreza con la canasta básica 2003-2004. De 2016 hacia adelante se consideran las líneas de pobreza con la canasta básica de 2016.

I.4. Brecha de pobreza extrema - nacional, urbana y rural

Entre 2016 y 2023, el índice de severidad de la pobreza extrema a nivel nacional descendió del 9,25% al 4,60%. Esta mejora fue especialmente significativa en los primeros cuatro años del periodo, cuando la severidad cayó del 9,25% en 2016 al 5,12% en 2019. Sin embargo, a partir de 2020, la trayectoria se volvió más inestable: hubo un incremento en 2020 (5,60%) coincidente con el impacto económico de la pandemia, seguido de una caída a 4,36% en 2021 y una relativa estabilización en 2022 y 2023. A pesar de estas fluctuaciones, el país cerró 2023 con el nivel de severidad más bajo de todo el periodo post bonanza.

En el área urbana, la reducción fue más rápida y sostenida. En 2016, la severidad de la pobreza extrema urbana era de 4,43%, y se redujo a solo 1,59% en 2023. Este descenso refleja una mejora tanto en la profundidad como en la equidad de la pobreza extrema urbana: no solo menos personas viven por debajo de la línea de extrema pobreza, sino que aquellas que lo hacen están más cerca de superarla y en situaciones menos desiguales entre sí. El impacto de la pandemia fue menor en las ciudades, y tras un breve aumento en 2020, el indicador volvió a descender y se mantuvo en niveles históricamente bajos.

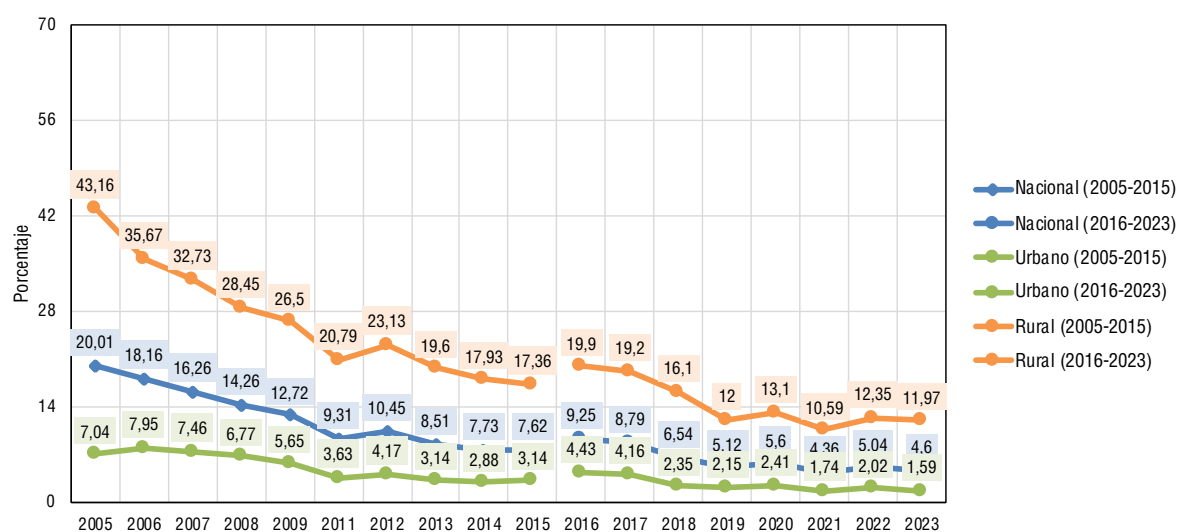
En cambio, la evolución en el área rural fue más inestable y revela una persistente desigualdad estructural. El índice de severidad rural pasó

de 19,90% en 2016 a 11,97% en 2023, con una caída de casi 8 puntos. Esta reducción no fue lineal: luego de una mejora sostenida hasta 2019 (cuando alcanzó 12,00%), se observó un repunte en 2020 (13,10%), una nueva reducción en 2021 (10,59%), y posteriores incrementos en 2022 y 2023. Aunque el nivel de 2023 es inferior al de 2016, se mantiene muy por encima del promedio nacional, siendo más de siete veces mayor que en el área urbana, lo cual evidencia que, entre los pobres extremos rurales, la distancia respecto a la línea de pobreza es mayor y la desigualdad interna más pronunciada (ver Gráfico 4).

Es importante contrastar con en el periodo de bonanza (2005-2015), cuando la reducción del índice de severidad fue más intensa, continua y generalizada. A nivel nacional, el índice cayó del 20,01% en 2005 al 7,62% en 2015 (-12,4 puntos porcentuales). En el área rural, la mejora fue particularmente significativa: del 43,16% en 2005 al 17,36% en 2015, con una trayectoria casi ininterrumpida. En el área urbana, la severidad pasó del 7,04% al 3,14% en ese mismo periodo. Estos datos reflejan que, durante la etapa de crecimiento económico impulsado por los altos precios de las materias primas, se produjo una mejora estructural sostenida que benefició incluso a los sectores más vulnerables.

Comparando ambos periodos, se puede afirmar que los avances logrados durante el ciclo de bonanza se mantuvieron parcialmente en la etapa post 2016, pero sin profundizarse con la misma intensidad ni estabilidad. En las ciudades,

Gráfico 4
Bolivia: Brecha de pobreza extrema según área de residencia, medida por el ingreso, 2005-2023



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: No se incluye en el análisis de datos el año 2010 debido a que ese año no se realizó la EH en el país. De 2005 a 2015 se consideran las líneas pobreza de pobreza con la canasta básica 2003-2004. De 2016 hacia adelante se consideran las líneas de pobreza con la canasta básica de 2016.

los progresos continuaron y se consolidaron. En el área rural, si bien hubo mejoras, estas fueron más frágiles, con repuntes en los años recientes que muestran que los hogares rurales en pobreza extrema siguen expuestos a fluctuaciones económicas severas. La persistencia de altos niveles de severidad rural y su marcada distancia respecto al contexto urbano evidencian que la estructura de desigualdad territorial en la pobreza extrema no ha sido superada y que los logros de la bonanza, si bien relevantes, no se han consolidado de manera uniforme en todo el país.

II. Pobreza monetaria por región geográfica

Más allá de las diferencias entre el campo y la ciudad, otro elemento clave para entender la distribución de la pobreza en Bolivia, es el análisis por regiones geográficas: Altiplano, Valles y Llanos. Estas regiones presentan realidades económicas, sociales y territoriales muy distintas, que se reflejan claramente en los niveles de pobreza.

II.1. Incidencia de pobreza moderada por región geográfica

Entre 2016 y 2023, la pobreza moderada por región geográfica muestra trayectorias diferenciadas que reflejan dinámicas territoriales desiguales en la consolidación de los avances

logrados durante el ciclo de bonanza. En el Altiplano, la incidencia de pobreza moderada se mantuvo elevada, con una ligera reducción entre 2016 (48,67%) y 2023 (42,54%). No obstante, esta disminución fue modesta en comparación con la reducción registrada entre 2005 y 2015, cuando el indicador pasó del 62,87% al 40,92%, evidenciando una mejora más marcada en la etapa de auge económico. Además, durante el periodo post-2016, se observa una tendencia volátil, con un repunte entre 2017 y 2018, y una reducción posterior sin lograr romper el umbral del 40%, lo que sugiere una ralentización en la consolidación de los logros previos.

En la región de los Valles, la pobreza moderada también mostró una tendencia errática. Aunque en 2023 (43,88%) el nivel fue inferior al de 2016 (48,23%), el descenso no fue continuo. Tras una caída entre 2016 y 2018, el indicador volvió a incrementarse en 2019 y 2020, y solo desde 2021 retomó una senda descendente parcial. En comparación con el periodo 2005-2015, donde la pobreza moderada cayó del 63,80% al 42,47%, el ritmo de mejora post-2016 fue más lento y oscilante, sin consolidar plenamente los avances obtenidos durante el auge de las materias primas.

Por el contrario, el Llano muestra una trayectoria más sostenida y consistente de reducción de la pobreza moderada en el periodo post-boom. Entre 2016 y 2023, la incidencia bajó de 32,21% a 23,84%, una disminución de más de 8 puntos porcentuales. Esta mejora se alinea con

la tendencia observada en el periodo de bonanza (2005-2015), cuando la pobreza moderada se redujo del 51,29% al 32,50%. El patrón en esta región destaca por su mayor estabilidad y progresividad, reflejando una consolidación más firme de los logros alcanzados previamente. Aunque en 2021 y 2022 se observó un leve repunte, el indicador se ubicó nuevamente por debajo del nivel pre-pandemia en 2023.

En suma, el análisis regional evidencia que la reducción de la pobreza moderada entre 2016 y 2023 no se dio de manera homogénea. Mientras que el Llano logró consolidar y profundizar los avances previos, el Altiplano y los Valles experimentaron una desaceleración y mayor volatilidad, sin lograr mejoras significativas respecto a los niveles alcanzados al cierre del ciclo de bonanza. Estas diferencias sugieren que la resiliencia territorial frente al contexto adverso del periodo post-2015 estuvo marcada por disparidades estructurales en el acceso a oportunidades económicas, sociales y productivas (ver Gráfico 5).

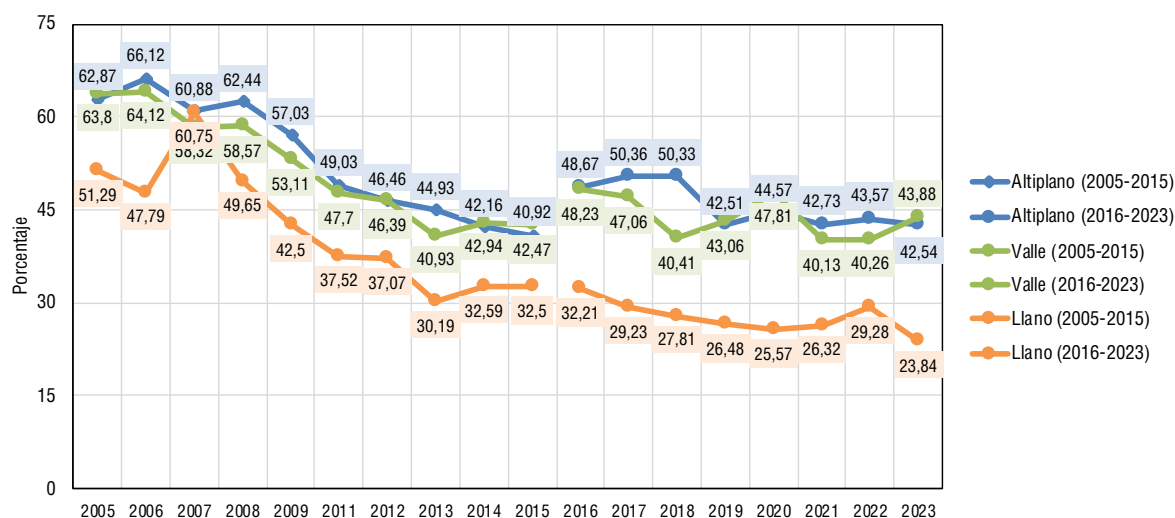
Entre 2016 y 2023, la incidencia de la pobreza extrema a nivel regional mostró patrones diferenciados según el contexto territorial, reflejando desigualdades persistentes en la capacidad de recuperación frente a los efectos de la desaceleración económica, la crisis política y la pandemia. En el Altiplano, la incidencia de pobreza extrema bajó del 23,01% en 2016 al 15,01% en 2023, una disminución de ocho puntos porcentuales. Sin embargo, el descenso fue irregular: luego de mantenerse elevada entre 2016 y 2018 (superior

al 21%), la caída más significativa se concentró en 2019, seguida de una leve reversión en 2022. Este comportamiento contrasta con el periodo 2005-2015, cuando la pobreza extrema en esta región pasó de 43,85% a 19,57%, con una caída constante y sostenida. En ese sentido, los avances post-2015 pueden considerarse parcialmente consolidados, aunque con menor intensidad y consistencia que en la etapa previa.

En la región de los Valles, la evolución fue aún más fluctuante. Tras alcanzar un nivel de 22,10% en 2016, el indicador se redujo marcadamente en 2018 (14,77%) y 2019 (15,43%), pero luego osciló, alcanzando 17,97% en 2020 y cerrando en 15,31% en 2023. En comparación con el periodo de auge de materias primas (2005-2015), en el que la pobreza extrema se redujo del 42,03% al 19,34%, los avances en el periodo post boom han sido menos contundentes y más frágiles, sin consolidar una tendencia de mejora sostenida. La persistente inestabilidad refleja posiblemente mayores vulnerabilidades estructurales frente a choques externos.

El Llano, en cambio, presenta una trayectoria claramente descendente y sostenida. Entre 2016 y 2023, la pobreza extrema cayó del 11,77% al 5,69%, logrando reducirse a casi la mitad. Aun cuando se observa un leve repunte en 2022 (6,67%), la tendencia general indica una consolidación firme de los avances obtenidos previamente. En el periodo de bonanza, la región también había mostrado una mejora relevante, pasando del 22,00% en 2005 al 11,56% en 2015. La continuidad de esta mejora en el contexto

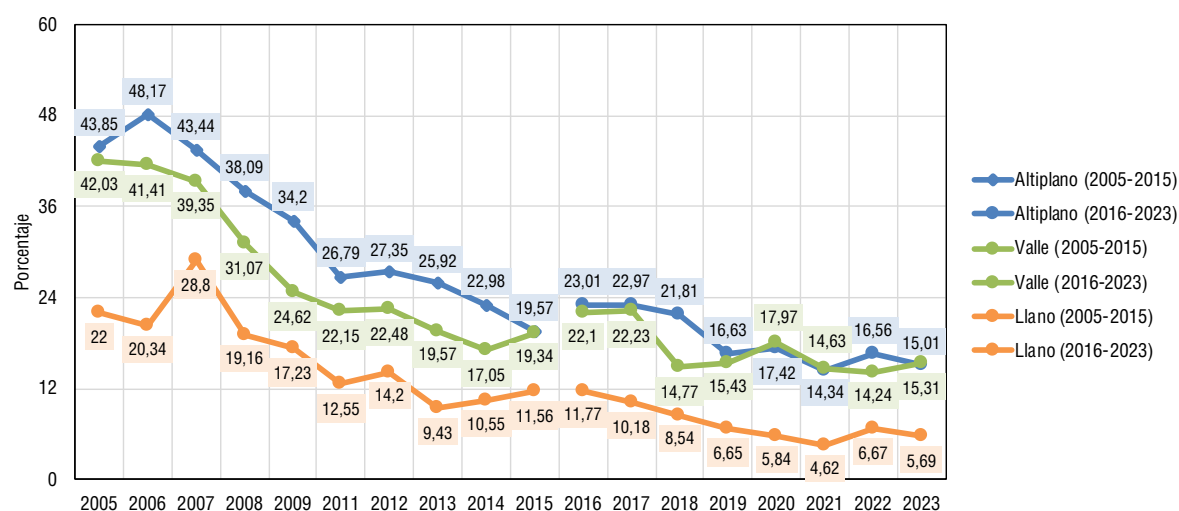
Gráfico 5
Bolivia: Incidencia de la pobreza moderada según región geográfica, medida por el ingreso, 2005-2023



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: No se incluye en el análisis de datos el año 2010 debido a que ese año no se realizó la EH en el país. De 2005 a 2015 se consideran las líneas pobreza de pobreza con la canasta básica 2003-2004. De 2016 hacia adelante se consideran las líneas de pobreza con la canasta básica de 2016.

Gráfico 6
Bolivia: Incidencia de la pobreza extrema según región geográfica, medida por el ingreso, 2005-2023



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: No se incluye en el análisis de datos el año 2010 debido a que ese año no se realizó la EH en el país. De 2005 a 2015 se consideran las líneas pobreza de pobreza con la canasta básica 2003-2004. De 2016 hacia adelante se consideran las líneas de pobreza con la canasta básica de 2016.

adverso posterior resalta una mayor resiliencia relativa de esta región frente al ciclo económico negativo.

En síntesis, los datos muestran que mientras la región del Llano consolidó los avances logrados hasta 2015 y continuó mejorando, las regiones del Altiplano y los Valles enfrentaron mayores dificultades para sostener la trayectoria de reducción de la pobreza extrema. Esto sugiere que los logros del periodo de bonanza fueron más estructurales y sostenibles en el Llano, mientras que en las otras regiones se evidencian signos de erosión o estancamiento parcial en la etapa posterior, resaltando las desigualdades regionales persistentes en el país (ver Gráfico 6).

II.2. Brecha de pobreza moderada por región geográfica

La brecha de pobreza moderada, que mide la distancia promedio entre los ingresos de los hogares pobres y la línea de pobreza moderada (expresada como porcentaje de esta línea), permite analizar la intensidad de la pobreza. A mayor brecha, mayor es la profundidad de la pobreza entre quienes se encuentran por debajo de dicha línea. El análisis regional entre 2016 y 2023 muestra trayectorias diferenciadas que evidencian la consolidación parcial o la erosión de los avances alcanzados durante el ciclo de bonanza.

En el Altiplano, la brecha se incrementó tras el mínimo alcanzado en 2015 (18,23%). En 2016 y 2017, aumentó a 23,34% y 23,63%, respectivamente, superando incluso los niveles

de 2014. Si bien se registraron reducciones en 2019 (17,29%) y 2021 (16,83%), los valores se mantuvieron por encima de los de 2015 durante la mayor parte del periodo post boom, alcanzando 18,65% en 2022 y 16,65% en 2023. Esto sugiere que, aunque la intensidad de la pobreza logró disminuir hacia el final del periodo, la consolidación fue incompleta y estuvo marcada por importantes retrocesos, especialmente entre 2016 y 2018.

En la región de los Valles, el comportamiento fue igualmente volátil. Tras un aumento en 2016 y 2017 (22,62% y 22,91%), la brecha cayó abruptamente en 2018 (16,09%), coincidiendo con un mejor desempeño en los niveles de pobreza. Sin embargo, la pandemia revirtió esta tendencia: en 2020, la brecha subió a 19,41% y aunque en 2021 y 2022 volvió a caer (16,40% y 15,56%), en 2023 aumentó nuevamente a 16,83%. En este caso, los avances logrados durante la bonanza –cuando la brecha bajó del 38,94% en 2005 al 19,67% en 2015– fueron parcialmente sostenidos, aunque también con fluctuaciones significativas.

En contraste, la región del Llano muestra una reducción más sostenida de la brecha. Entre 2016 y 2023, esta cayó de 13,21% a 7,61%, sin registrar incrementos abruptos durante la pandemia. A lo largo del periodo post boom, la intensidad de la pobreza moderada en el Llano continuó descendiendo, consolidando y profundizando la tendencia del ciclo de bonanza, cuando la brecha bajó del 23,30% en 2005 al 12,62% en 2015. Esta trayectoria sugiere una

mejora estructural más robusta en la región, posiblemente asociada a mejores condiciones económicas o menor vulnerabilidad frente a los shocks de los últimos años.

En conjunto, el análisis revela que la reducción de la intensidad de la pobreza moderada fue más clara y sostenida en el Llano, mientras que, en el Altiplano y los Valles, a pesar de mejoras hacia el final del periodo, los avances fueron más frágiles y sujetos a interrupciones por shocks macroeconómicos, políticos y sanitarios. Esto refleja no solo las desigualdades estructurales territoriales en Bolivia, sino también los límites de la resiliencia de los hogares frente al agotamiento del ciclo económico expansivo (ver Gráfico 7).

II.3. Brecha de pobreza extrema por región geográfica

La brecha de pobreza extrema mide la distancia promedio entre los ingresos de los hogares en pobreza extrema y la línea de pobreza extrema, expresada como porcentaje de dicha línea. Este indicador refleja no solo cuántos hogares están por debajo del umbral mínimo de ingresos, sino también cuán lejos se encuentran de alcanzarlo. Por tanto, su evolución permite evaluar la profundidad de la pobreza extrema.

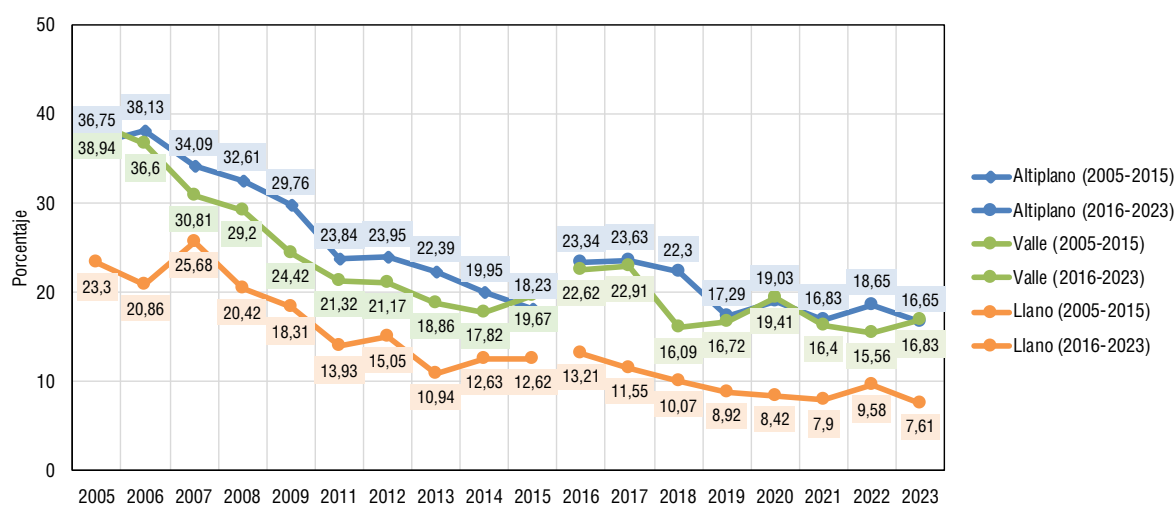
Entre 2016 y 2023, las tres regiones geográficas del país –Altiplano, Valles y Llano– exhibieron trayectorias distintas en términos de reducción de la brecha, con distintos grados de consolidación de los avances logrados durante

la bonanza de *commodities* (2005-2015). En el Altiplano, tras un repunte entre 2016 (11,70%) y 2017 (10,78%) respecto al valor mínimo de 2015 (9,04%), la brecha comenzó una trayectoria descendente con altibajos. En 2019 se redujo de manera significativa a 6,47%, aunque volvió a subir levemente en 2020 (7,93%) y en 2022 (7,33%), antes de cerrar en 2023 en 6,29%. Aunque en general se mantuvo por debajo de los niveles de 2015, los retrocesos en 2020 y 2022 sugieren que la consolidación de los logros fue incompleta y sujeta a vulnerabilidades estructurales y coyunturales.

En los Valles, la brecha también mostró una trayectoria de reducción con ciertas oscilaciones. Desde 10,62% en 2016 –por encima del 9,50% de 2015– descendió a 6,13% en 2018 y se mantuvo en torno a ese nivel durante el resto del periodo, finalizando en 5,87% en 2023. Si bien el descenso fue menos pronunciado que en el Altiplano, el indicador se mantuvo relativamente estable tras 2020, sugiriendo una mejora moderada pero consistente respecto a la etapa previa. No obstante, la persistencia de niveles cercanos a los de 2015 indica que los avances fueron solo parcialmente consolidados.

Por su parte, el Llano exhibe una trayectoria clara de consolidación y profundización de los avances logrados en la década anterior. La brecha se redujo del 5,29% en 2016 al 1,72% en 2023, con mínimos históricos en 2020 (1,95%) y 2021 (1,40%). A pesar de leves incrementos en 2022 y 2023, los niveles se mantuvieron muy por debajo del umbral de 2015 (4,38%) y

Gráfico 7
Bolivia: Brecha de pobreza moderada según región geográfica, medida por el ingreso, 2005-2023



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: No se incluye en el análisis de datos el año 2010 debido a que ese año no se realizó la EH en el país. De 2005 a 2015 se consideran las líneas pobreza de pobreza con la canasta básica 2003-2004. De 2016 hacia adelante se consideran las líneas de pobreza con la canasta básica de 2016.

reflejan una mejora sostenida en la intensidad de la pobreza extrema. Esta región confirma una tendencia de largo plazo de disminución tanto en la incidencia como en la profundidad de la pobreza.

En conjunto, el análisis revela que, mientras el Llano logró consolidar y profundizar los avances previos al periodo post boom, el Altiplano y los Valles experimentaron mejoras más frágiles y discontinuas. Esto refleja desigualdades territoriales persistentes en la estructura de oportunidades y la resiliencia frente a los efectos de la desaceleración económica, la crisis política y la pandemia, que afectaron de manera diferenciada a las regiones del país (ver Gráfico 8).

En resumen, durante las últimas dos décadas, los niveles de pobreza moderada y extrema, así como las brechas de pobreza según área de residencia y región geográfica, han disminuido de forma sostenida. Sin embargo, el área rural y el Altiplano continúan concentrando las mayores condiciones de privación.

III. Pobreza monetaria por departamentos

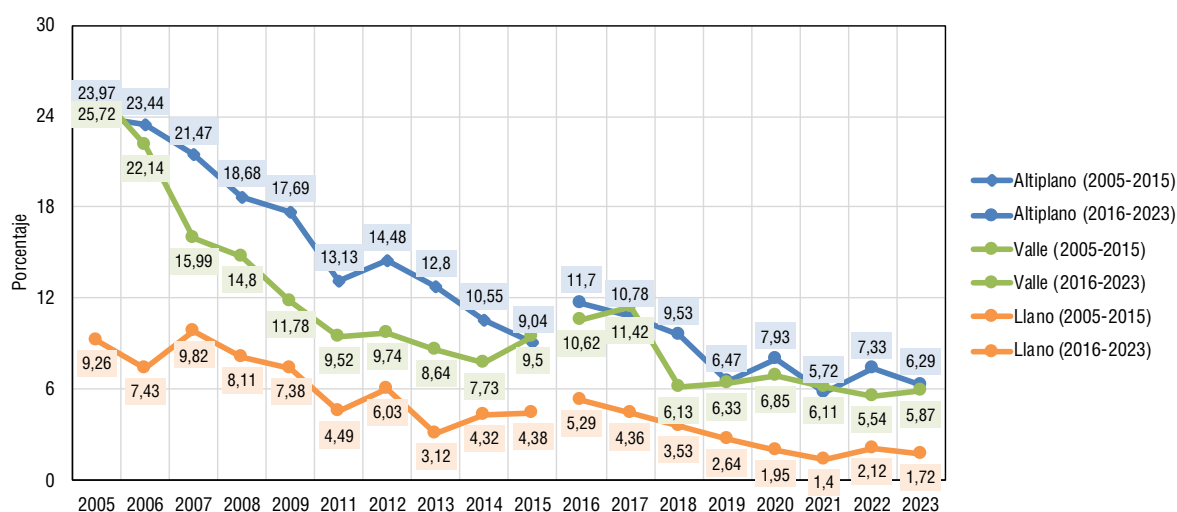
Otra dimensión clave para comprender la distribución y profundidad de la pobreza en Bolivia es el análisis por departamentos. Este abordaje permitirá examinar con detalle las particularidades socioeconómicas de cada uno de los nueve departamentos del país, mostrando la diversidad de contextos territoriales y las distintas trayectorias en la reducción de la pobreza. El análisis

departamental posibilita, por tanto, identificar patrones específicos, visibilizar las desigualdades interdepartamentales y revelar los desafíos particulares que enfrentan las políticas públicas orientadas a lograr una disminución sostenida de la pobreza en todo el territorio nacional.

III.1. Incidencia de pobreza moderada por departamentos

La evolución de la pobreza moderada a nivel departamental muestra importantes contrastes territoriales. Algunos departamentos mantuvieron niveles persistentemente elevados, mientras otros lograron reducciones notables. Potosí y Chuquisaca presentan las incidencias más altas durante casi todo el periodo, alcanzando en 2016 niveles de 68,2% y 60,9%, respectivamente. Para 2023, mientras Potosí experimenta una leve mejora, cerrando en 52,2%, Chuquisaca se mantiene casi en el mismo nivel (58,1%). Beni, con un patrón oscilante, termina con una incidencia de 43,9%, después de alcanzar un mínimo de 29,9% en 2021. En el otro extremo, Santa Cruz muestra la evolución más favorable: partiendo de 30,2% en 2016, reduce la pobreza moderada a 20,0% en 2023, siendo el único departamento por debajo del umbral del 25%. La Paz, Cochabamba y Oruro muestran trayectorias intermedias, con niveles entre 31% y 42% al final del periodo. En general, los datos evidencian una leve mejora promedio, aunque con trayectorias irregulares en varios departamentos (ver Gráfico 9).

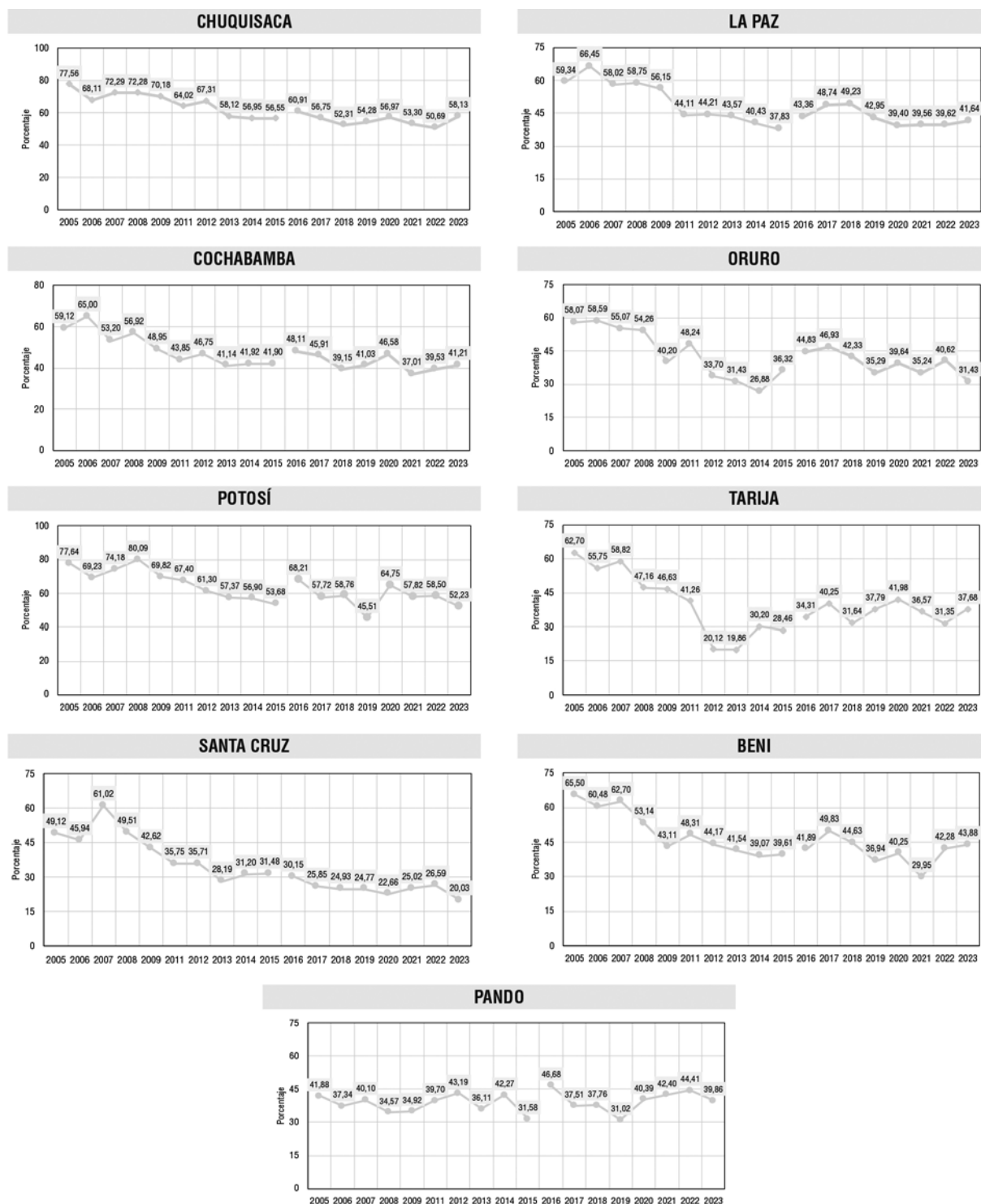
Gráfico 8
Bolivia: Brecha de pobreza extrema según región geográfica, medida por el ingreso, 2005-2023



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: No se incluye en el análisis de datos el año 2010 debido a que ese año no se realizó la EH en el país. De 2005 a 2015 se consideran las líneas pobreza de pobreza con la canasta básica 2003-2004. De 2016 hacia adelante se consideran las líneas de pobreza con la canasta básica de 2016.

Gráfico 9
Bolivia: Incidencia de pobreza moderada según departamentos, medida por el ingreso, 2005-2023



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: No se incluye en el análisis de datos el año 2010 debido a que ese año no se realizó la EH en el país. De 2005 a 2015 se consideran las líneas pobreza de pobreza con la canasta básica 2003-2004. De 2016 hacia adelante se consideran las líneas de pobreza con la canasta básica de 2016.

Durante el periodo de bonanza (2005-2015), todos los departamentos mostraron reducciones consistentes en la pobreza moderada, aunque con puntos de partida y magnitudes distintas. Potosí, por ejemplo, pasó del 77,6% en 2005 al 53,7% en 2015 (reducción de casi 24 puntos),

y Chuquisaca del 77,6% al 56,6% (21 puntos). Departamentos del eje central también experimentaron descensos importantes: La Paz pasó del 59,3% al 37,8%, y Cochabamba del 59,1% al 41,9%. Santa Cruz, con el nivel más bajo en ambos extremos, descendió del 49,1% al 31,5%

entre 2005 y 2015. En ese periodo, la tendencia fue una reducción sostenida en todos los departamentos, sin interrupciones abruptas, y con convergencia hacia niveles más bajos de pobreza en todo el país.

Comparando ambos periodos, se observa que los avances entre 2005 y 2015 no lograron consolidarse de manera generalizada en la etapa post-boom. Si bien algunos departamentos como Santa Cruz y Oruro mantuvieron o incluso profundizaron la reducción de la pobreza, otros, como Chuquisaca, Beni y Potosí, experimentaron estancamientos o aumentos en ciertos años. En varios casos, los niveles de pobreza en 2023 son similares o incluso superiores a los observados en 2015, lo que indica una erosión parcial de los logros alcanzados durante la bonanza. Además, la heterogeneidad departamental se mantiene, lo que sugiere que las brechas territoriales en términos de bienestar económico persisten en el país.

III.2. Incidencia de pobreza extrema por departamento

Entre 2016 y 2023, la pobreza extrema por departamento en Bolivia mantuvo una trayectoria general de reducción, aunque con comportamientos diversos entre territorios. En términos absolutos, los departamentos que históricamente concentraban los mayores niveles de pobreza extrema –como Potosí, Chuquisaca y Beni– continuaron registrando las tasas más altas, a pesar de ciertos avances. Potosí, por ejemplo, partía de un nivel extremo de 46,7% en 2016, y aunque logró una reducción sostenida hasta 2021 (29,8%), experimentó un repunte en los dos años siguientes, cerrando en 28,7% en 2023. Chuquisaca mostró un comportamiento aún más inestable: del 32,1% en 2016 bajó al 21,1% en 2022, pero luego subió abruptamente a 32,9% en 2023, alcanzando uno de los niveles más altos del país. Beni, otro departamento históricamente rezagado, también presentó una evolución oscilante: tras descender del 15,2% en 2016 al 8,6% en 2021, la pobreza extrema repuntó de forma continua en 2022 y 2023, hasta alcanzar 16,3%, una cifra más alta que al inicio del periodo (ver Gráfico 10).

En contraste, departamentos como Santa Cruz, La Paz, Cochabamba, Tarija y Oruro consolidaron avances más sostenidos, con niveles bajos y mayor estabilidad. Santa Cruz redujo su pobreza extrema del 10,8% en 2016 al 3,8% en 2023, con descensos casi constantes

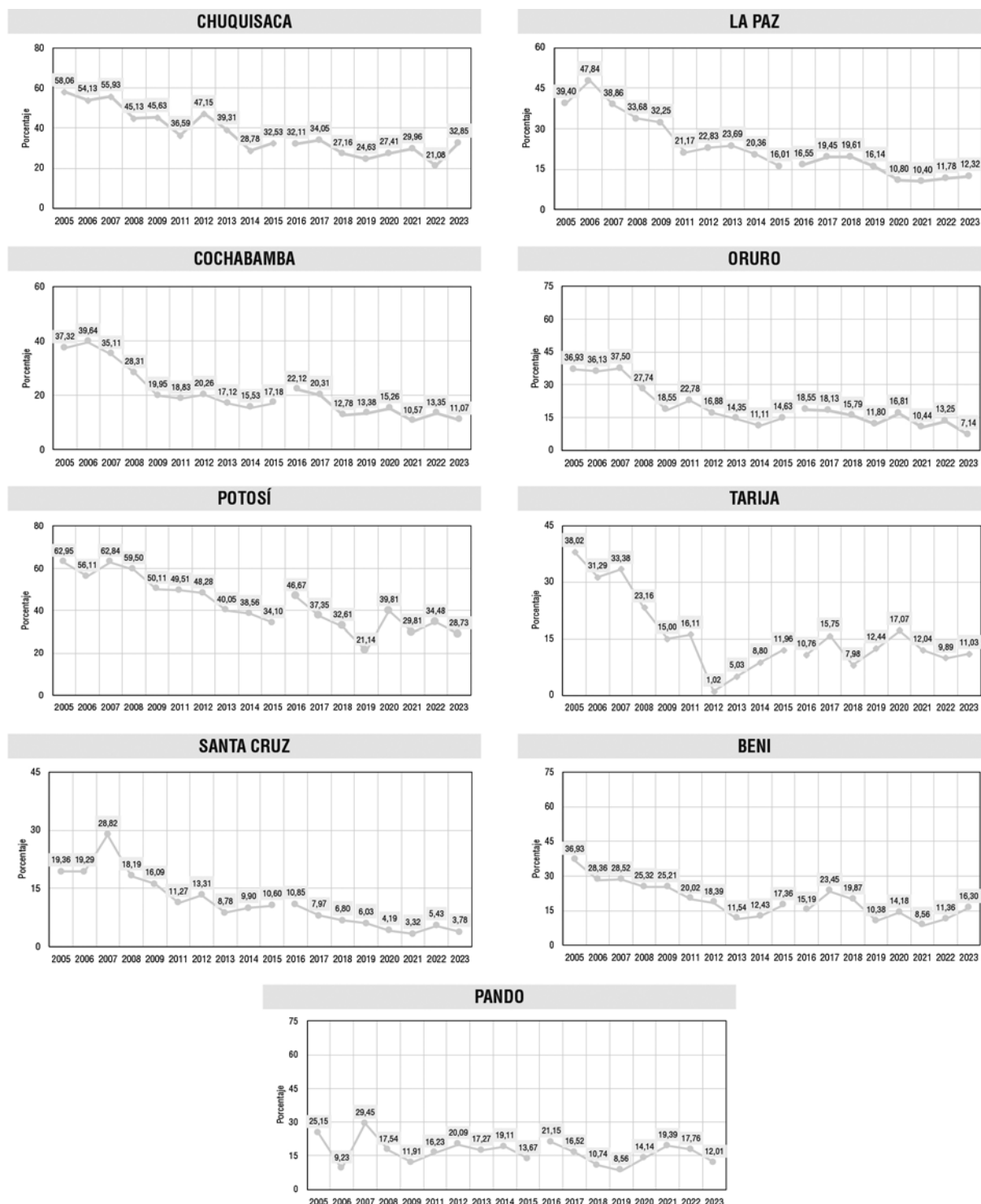
salvo por un leve aumento en 2022. La Paz y Cochabamba también mantuvieron trayectorias favorables: La Paz pasó del 16,6% en 2016 al 12,3% en 2023, mientras que Cochabamba bajó del 22,1% al 11,1% en el mismo periodo, con una mejora especialmente notoria entre 2018 y 2021. Oruro, aunque inició el periodo con una pobreza extrema de 18,6%, la redujo a solo 7,1% en 2023, destacándose como uno de los departamentos con mayor ritmo de mejora. Tarija, por su parte, mostró un patrón irregular, pero logró mantener su pobreza extrema por debajo del 12% en los últimos cuatro años, finalizando en 11,0%.

Pando presentó un caso particular: tras iniciar el periodo con un nivel de 21,2% en 2016, redujo su pobreza extrema a 8,6% en 2019, pero luego registró un fuerte aumento hasta 19,4% en 2021. Sin embargo, en los dos años posteriores logró disminuir nuevamente, cerrando en 12,0% en 2023. Este comportamiento evidencia la alta sensibilidad del departamento a las condiciones coyunturales. En suma, el periodo 2016-2023 estuvo marcado por una tendencia general de mejora en la pobreza extrema a nivel departamental, aunque con trayectorias más frágiles e inestables en los departamentos históricamente más pobres. Esta evolución contrasta con la etapa 2005-2015, donde la reducción de la pobreza extrema fue más constante, sostenida y generalizada. Si bien los niveles en la mayoría de los departamentos en 2023 son inferiores a los observados en 2016, varios territorios evidencian repuntes recientes que reflejan la vulnerabilidad de los avances logrados. Persisten amplias desigualdades territoriales, con diferencias de más de 25 puntos porcentuales entre Santa Cruz (3,8%) y Chuquisaca (32,9%) al cierre de 2023, lo que confirma la continuidad de una geografía estructural de la pobreza extrema en el país.

IV. Pobreza por el sexo del jefe de hogar: nacional, urbano y rural

Una dimensión fundamental para profundizar en la comprensión de la pobreza en Bolivia es la diferenciación por sexo del jefe del hogar. Este enfoque permite evidenciar las desigualdades estructurales que enfrentan los hogares encabezados por mujeres frente a aquellos dirigidos por hombres, tanto en términos de acceso a ingresos.

Gráfico 10
Bolivia: Incidencia de pobreza extrema según departamentos, medida por el ingreso, 2005-2023



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: No se incluye en el análisis de datos el año 2010 debido a que ese año no se realizó la EH en el país. De 2005 a 2015 se consideran las líneas pobreza de pobreza con la canasta básica 2003-2004. De 2016 hacia adelante se consideran las líneas de pobreza con la canasta básica de 2016.

IV.1. Incidencia de pobreza moderada por el sexo del jefe del hogar

Durante el periodo post boom (2016-2023), la evolución de la pobreza moderada a nivel nacional no mostró diferencias persistentes según

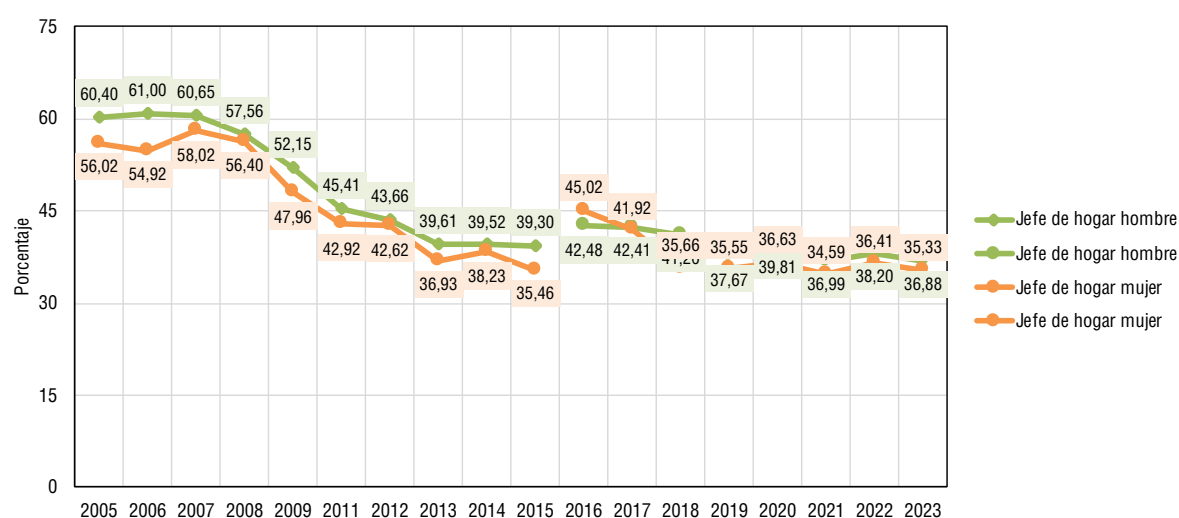
el sexo del jefe de hogar. A nivel nacional, los hogares encabezados por mujeres partieron en 2016 con un nivel de pobreza de 45,0%, ligeramente superior al de los hogares con jefatura masculina (42,5%). Ambos grupos muestran reducciones hacia 2023: 35,3% en hogares con

jefatura femenina y 36,9% en hogares con jefatura masculina. La convergencia entre ambos tipos de hogares durante este periodo sugiere una relativa estabilización en la distribución de la pobreza por sexo del jefe de hogar, aunque con reducciones más consistentes en los hogares liderados por mujeres (ver Gráfico 11).

En el área urbana, los hogares liderados por hombres mostraron una reducción de pobreza de 4,8 puntos entre 2016 (34,3%) y 2023 (29,4%). El descenso fue leve pero constante en la mayoría de los años, salvo por pequeños repuntes en 2020 y 2022. Los hogares urbanos

con jefatura femenina, tradicionalmente más pobres, también mejoraron: su pobreza moderada bajó del 40,0% en 2016 al 31,9% en 2023, con una reducción de 8,1 puntos. A pesar de esta mejora, los hogares con mujeres al frente continuaron registrando niveles más altos de pobreza que los hogares encabezados por hombres. Sin embargo, la brecha entre ambos tipos de hogares urbanos se redujo de más de cinco puntos en 2016 a apenas 2,5 puntos en 2023, lo que representa un avance relevante en términos de equidad de género en entornos urbanos (ver Gráfico 12).

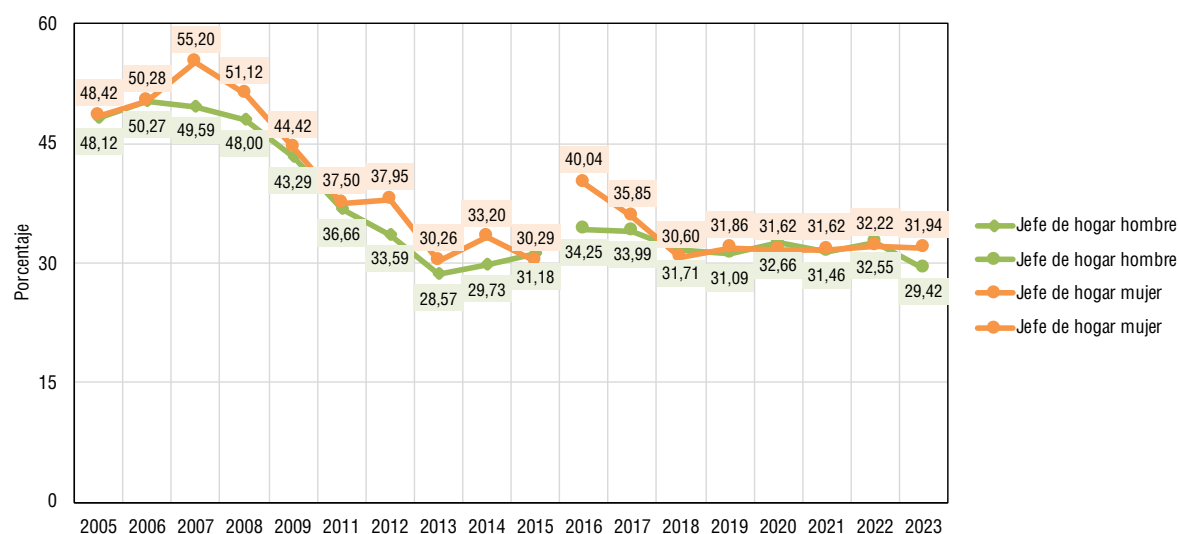
Gráfico 11
Bolivia: Incidencia de pobreza moderada según el sexo del jefe del hogar, medida por el ingreso, 2005-2023



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: No se incluye en el análisis de datos el año 2010 debido a que ese año no se realizó la EH en el país. De 2005 a 2015 se consideran las líneas pobreza de pobreza con la canasta básica 2003-2004. De 2016 hacia adelante se consideran las líneas de pobreza con la canasta básica de 2016.

Gráfico 12
Bolivia – Área urbana: Incidencia de pobreza moderada según el sexo del jefe del hogar, medida por el ingreso, 2005-2023



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: No se incluye en el análisis de datos el año 2010 debido a que ese año no se realizó la EH en el país. De 2005 a 2015 se consideran las líneas pobreza de pobreza con la canasta básica 2003-2004. De 2016 hacia adelante se consideran las líneas de pobreza con la canasta básica de 2016.

En el área rural, en cambio, la incidencia de pobreza de los hogares con jefaturas masculina y femenina se mantuvieron altas y relativamente estables. En 2016, los hogares rurales con jefe hombre registraban un nivel de pobreza moderada de 59,2%, cifra que aumentó levemente hasta 60,1% en 2018, descendió a 51,5% en 2019, y finalizó en 52,8% en 2023, sin una trayectoria clara de mejora sostenida. Los hogares rurales con jefatura femenina iniciaron el periodo con una incidencia de 60,3% en 2016, descendieron a 47,7% en 2019, pero luego experimentaron un repunte hasta 54,4% en 2020. Aunque en los tres últimos años hubo una tendencia descendente, el nivel al cierre de 2023 (48,5%) aún es elevado. En síntesis, tanto hombres como mujeres jefes de hogar en el área rural enfrentan niveles persistentemente altos de pobreza, con avances parciales y fluctuaciones que reflejan la alta vulnerabilidad de este segmento (ver Gráfico 13).

Comparando con el periodo de bonanza (2005-2015), los avances logrados durante la expansión económica fueron más intensos y sostenidos. Entre 2005 y 2015, la pobreza moderada nacional en hogares con jefatura masculina descendió del 60,4% al 39,3% (-21 puntos), y en hogares con jefatura femenina del 56,0% al 35,5% (-20,5 puntos). En el área urbana, los hogares con jefatura femenina lograron una reducción de casi 18 puntos (del 48,4% al 30,3%), mientras que los hogares con jefatura masculina bajaron del 48,1% al 31,2%. En el área rural, ambos grupos mostraron descensos significativos:

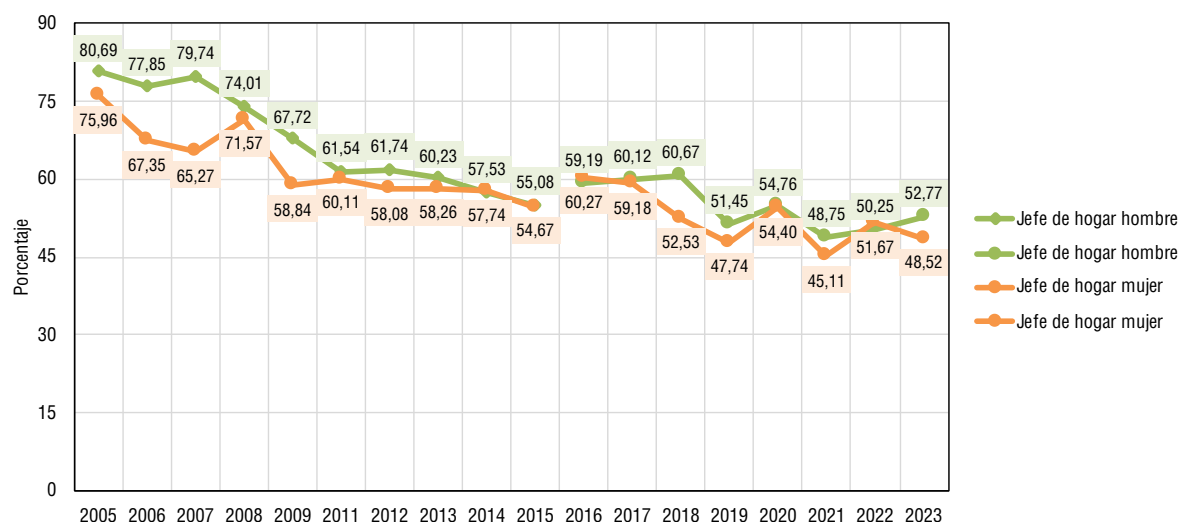
del 80,7% al 55,1% en hombres, y del 76,0% al 54,7% en mujeres. Estos datos indican que durante la bonanza hubo una mejora estructural y continua, con progresos importantes en todos los segmentos.

En cambio, entre 2016 y 2023, si bien se mantuvo una tendencia general de reducción de la pobreza moderada, los avances fueron más lentos, irregulares y con retrocesos puntuales, especialmente en el contexto rural. La brecha de género se redujo principalmente en el entorno urbano, pero se mantuvo casi intacta en áreas rurales. Por tanto, se puede concluir que los logros del periodo de bonanza no se revirtieron completamente, pero tampoco se consolidaron de manera uniforme. Las dinámicas post boom estuvieron condicionadas por un contexto de menor crecimiento económico, crisis política y la pandemia de COVID-19, lo que introdujo una nueva capa de vulnerabilidad, especialmente entre los hogares encabezados por mujeres en zonas rurales.

IV.2. Incidencia de pobreza extrema por el sexo del jefe del hogar

Entre 2016 y 2023, la pobreza extrema en Bolivia, desagregada por sexo del jefe de hogar y área de residencia, mostró una tendencia general de reducción, aunque con dinámicas distintas entre hombres y mujeres, y entre áreas urbanas y rurales. A nivel nacional, los hogares con jefatura masculina pasaron de una incidencia de pobreza

Gráfico 13
Bolivia – Área rural: Incidencia de pobreza moderada según el sexo del jefe del hogar, medida por el ingreso, 2005-2023



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: No se incluye en el análisis de datos el año 2010 debido a que ese año no se realizó la EH en el país. De 2005 a 2015 se consideran las líneas pobreza de pobreza con la canasta básica 2003-2004. De 2016 hacia adelante se consideran las líneas de pobreza con la canasta básica de 2016.

extrema del 18,6% en 2016 al 12,7% en 2023, con una reducción acumulada de 5,9 puntos porcentuales. Esta caída fue más pronunciada entre 2016 y 2019, seguida por un leve aumento en 2020 y una posterior estabilización en torno al 13%. En los hogares encabezados por mujeres, la pobreza extrema se redujo del 20,2% en 2016 al 9,5% en 2023, lo que representa una disminución más significativa (-10,7 puntos), situando a estos hogares por debajo de los liderados por hombres hacia el final del periodo. Este cambio indica una inversión de la brecha de género observada al inicio del periodo post boom (ver Gráfico 14).

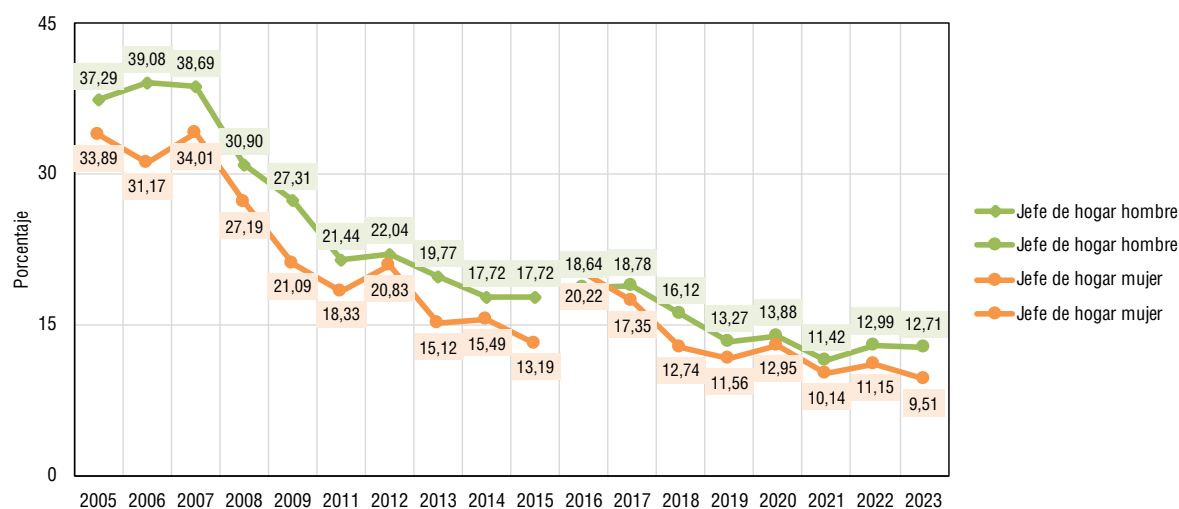
En el área urbana, tanto los hogares con jefatura masculina como femenina registraron niveles bajos de pobreza extrema durante el periodo analizado, aunque con reducciones diferenciadas. Los hogares urbanos liderados por hombres redujeron su pobreza extrema del 9,5% en 2016 al 5,4% en 2023 (-4,1 puntos), mientras que los hogares urbanos con jefatura femenina lograron una disminución aún mayor: del 14,9% al 7,1% (-7,8 puntos). A lo largo del periodo, los hogares con mujeres al frente cerraron la brecha con sus contrapartes masculinas y, desde 2022, incluso presentan niveles más bajos de pobreza extrema. Esta evolución sugiere una mejora relativa en la situación de las mujeres jefas de hogar en contextos urbanos, que lograron una mayor resiliencia frente a los efectos de la pandemia y la desaceleración económica (ver Gráfico 15).

En el área rural, sin embargo, persiste una elevada incidencia de pobreza extrema y una marcada desigualdad por sexo del jefe de hogar.

En 2016, los hogares rurales encabezados por hombres registraban un nivel de pobreza extrema del 37,3%, que se incrementó levemente al 38,0% en 2017, para luego caer a 28,2% en 2023. Los hogares rurales liderados por mujeres partían de un nivel también alto (36,6% en 2016), con una caída más significativa hasta alcanzar 19,0% en 2023 (-17,6 puntos). Esta diferencia acumulada coloca a los hogares con jefatura femenina en mejor situación relativa al cierre del periodo, una inversión de la tendencia histórica. Sin embargo, tanto en hombres como en mujeres, la pobreza extrema rural sigue siendo varias veces mayor que en las áreas urbanas, lo que reafirma la persistencia de las desigualdades territoriales (ver Gráfico 16).

Al comparar con el periodo de bonanza 2005-2015, se observa que las reducciones en pobreza extrema fueron más consistentes y profundas en aquella etapa, especialmente entre 2005 y 2011. Por ejemplo, los hogares con jefatura masculina pasaron del 37,3% en 2005 al 17,7% en 2015, y los hogares con jefatura femenina del 33,9% al 13,2%. En el área rural, los hogares liderados por hombres redujeron su pobreza extrema del 66,4% al 34,2%, y los encabezados por mujeres del 61,0% al 27,1%. Esos avances fueron más lineales y sostenidos, en un contexto de crecimiento económico robusto. En contraste, entre 2016 y 2023, aunque la tendencia general se mantuvo a la baja, el proceso fue más inestable, con repuntes en algunos años (especialmente 2020) y una recuperación posterior más moderada.

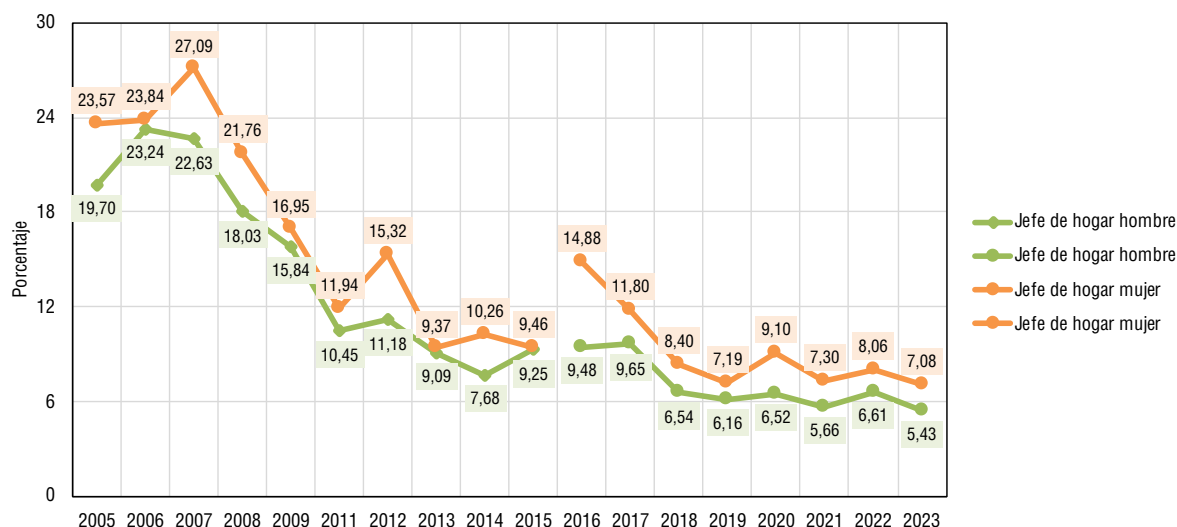
Gráfico 14
Bolivia: Incidencia de pobreza extrema según el sexo del jefe del hogar, medida por el ingreso, 2005-2023



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: No se incluye en el análisis de datos el año 2010 debido a que ese año no se realizó la EH en el país. De 2005 a 2015 se consideran las líneas pobreza de pobreza con la canasta básica 2003-2004. De 2016 hacia adelante se consideran las líneas de pobreza con la canasta básica de 2016.

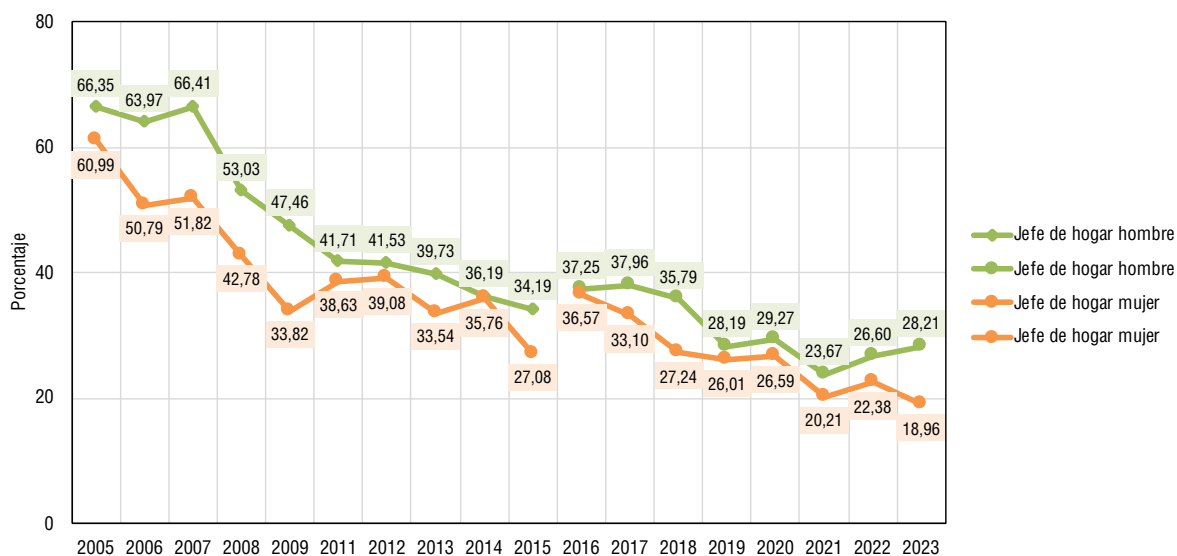
Gráfico 15
Bolivia - Área urbana: Incidencia de pobreza extrema según el sexo del jefe del hogar, medida por el ingreso, 2005-2023



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: No se incluye en el análisis de datos el año 2010 debido a que ese año no se realizó la EH en el país. De 2005 a 2015 se consideran las líneas pobreza de pobreza con la canasta básica 2003-2004. De 2016 hacia adelante se consideran las líneas de pobreza con la canasta básica de 2016.

Gráfico 16
Bolivia - Área rural: Incidencia de pobreza extrema según el sexo del jefe del hogar, medida por el ingreso, 2005-2023



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: No se incluye en el análisis de datos el año 2010 debido a que ese año no se realizó la EH en el país. De 2005 a 2015 se consideran las líneas pobreza de pobreza con la canasta básica 2003-2004. De 2016 hacia adelante se consideran las líneas de pobreza con la canasta básica de 2016.

V. Pobreza por auto identificación étnica del jefe de hogar

Otra dimensión crucial en el estudio de la pobreza en Bolivia es la auto identificación étnica del jefe del hogar. Este análisis permite examinar con mayor precisión cómo la pertenencia étnica incide en los niveles de pobreza, revelando disparidades persistentes en el acceso a oportunidades económicas como un derecho fundamental.

V.1. Incidencia de pobreza moderada por auto identificación étnica del jefe de hogar

Durante el periodo post boom (2016-2023), se observa una clara continuidad de diferencias en la pobreza moderada entre hogares con jefatura indígena/originaria y aquellos no indígenas. A nivel nacional, los hogares con jefe indígena/originario partían de un nivel de pobreza de 53,3% en 2016,

mientras que los hogares con jefe no indígena registraban 35,1%. Si bien ambos grupos mostraron descensos hacia 2023, la brecha relativa se mantuvo: 45,9% para hogares indígenas y 31,8% para no indígenas. La reducción fue algo mayor entre los hogares indígenas (-7,5 puntos porcentuales) que entre los no indígenas (-3,3), pero la distancia estructural persiste.

En el área urbana, los hogares con jefe indígena/originario presentaban en 2016 un nivel de pobreza de 43,6%, frente a 31,7% en los hogares no indígenas. Al finalizar el periodo, en 2023, la pobreza en los hogares urbanos indígenas bajó a 36,2%, mientras que la de los hogares urbanos no indígenas descendió a 28,3%. Aunque la brecha se redujo levemente (del 11,9 al 7,9 puntos), las diferencias continúan reflejando una situación de mayor vulnerabilidad de los hogares indígenas incluso en contextos urbanos, donde en principio se esperarían menores niveles de pobreza.

Las diferencias son aún más marcadas en el área rural. En 2016, la pobreza en hogares con jefatura indígena/originaria alcanzaba 64,2%, mientras que en los hogares no indígenas era de 50,1%. Aunque ambos grupos experimentaron reducciones hacia 2023 -55,8% en hogares indígenas y 47,1% en no indígenas-, la brecha se mantuvo en torno a 8,7 puntos. Cabe destacar que la pobreza rural indígena nunca desciende por debajo del 49% en todo el periodo post boom, lo que sugiere una situación de exclusión estructural más profunda.

En el ciclo de bonanza (2005-2015), los datos muestran reducciones significativas pero con brechas persistentes. A nivel nacional, los hogares con jefe no indígena pasaron del 49,6% en 2005 al 33,9% en 2015, mientras que los hogares indígenas bajaron del 66,0% al 52,4%. En el área urbana, los hogares no indígenas descendieron del 43,3% al 29,0%, mientras que los indígenas lo hicieron del 52,7% al 38,1%. En el área rural, la pobreza en hogares no indígenas pasó del 72,9% al 51,3%, y en los indígenas del 82,2% al 66,6%. En términos absolutos, las reducciones fueron mayores en los hogares indígenas, pero sin lograr cerrar las brechas estructurales.

En conjunto, los datos indican que, si bien hubo continuidad en la reducción de la pobreza moderada después de 2016, los avances fueron más modestos que en el periodo de bonanza. Las brechas por auto identificación étnica del jefe de hogar -tanto a nivel nacional como urbano y rural- no se han eliminado y, en algunos casos,

han permanecido prácticamente estables. (ver Gráfico 17).

V.2. Incidencia de pobreza extrema por auto identificación étnica del jefe de hogar

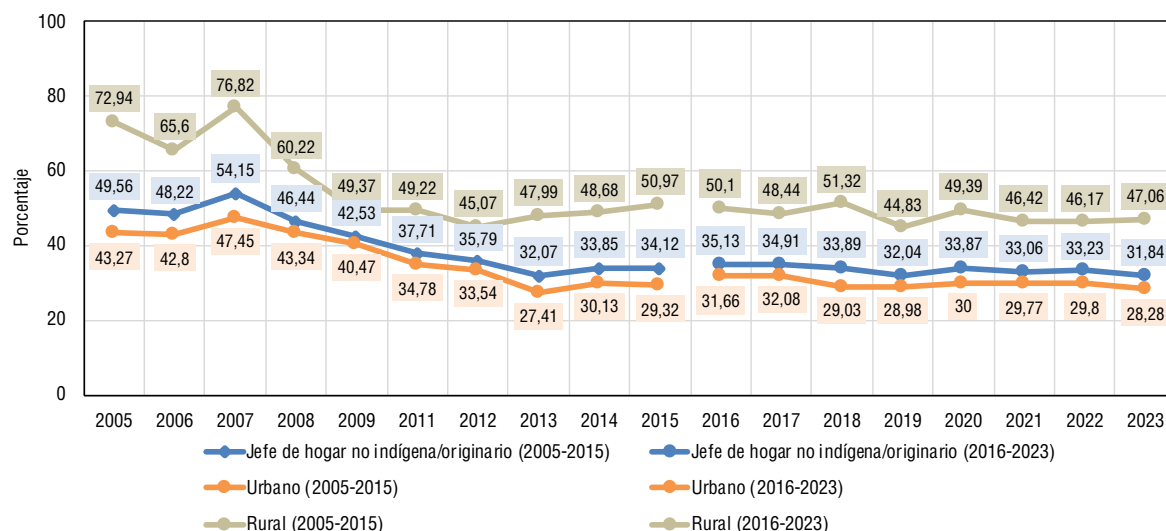
Entre 2016 y 2023, la incidencia de la pobreza extrema en Bolivia desagregada por pertenencia étnica del jefe de hogar mostró reducciones moderadas, pero con importantes desigualdades persistentes entre poblaciones indígenas/originarias y no indígenas, así como entre áreas urbanas y rurales. A nivel nacional, los hogares con jefatura no indígena/originaria redujeron su incidencia de pobreza extrema del 13,1% en 2016 al 9,0% en 2023 (-4,1 puntos), mientras que los hogares con jefatura indígena/originaria pasaron del 26,7% al 17,7% (-9,0 puntos). Aunque en términos absolutos la reducción fue más significativa entre los hogares indígenas, el nivel de pobreza extrema en este grupo sigue siendo casi el doble que, entre los no indígenas al cierre del periodo, lo que confirma una brecha estructural persistente.

En el área urbana, la brecha por pertenencia étnica se redujo de manera significativa. Los hogares urbanos no indígenas comenzaron en 2016 con una incidencia de pobreza extrema del 9,4%, que bajó al 5,5% en 2023. Los hogares urbanos indígenas partían de un nivel más alto en 2016 (13,5%) y lo redujeron a 7,1% en 2023. Esta convergencia relativa refleja avances en la reducción de la desigualdad étnica en contextos urbanos, particularmente en los años posteriores a la pandemia. No obstante, la diferencia de 1,6 puntos en 2023 sigue siendo relevante en términos relativos, y sugiere que, a pesar de la mejora, los hogares indígenas siguen enfrentando mayores vulnerabilidades estructurales en las ciudades.

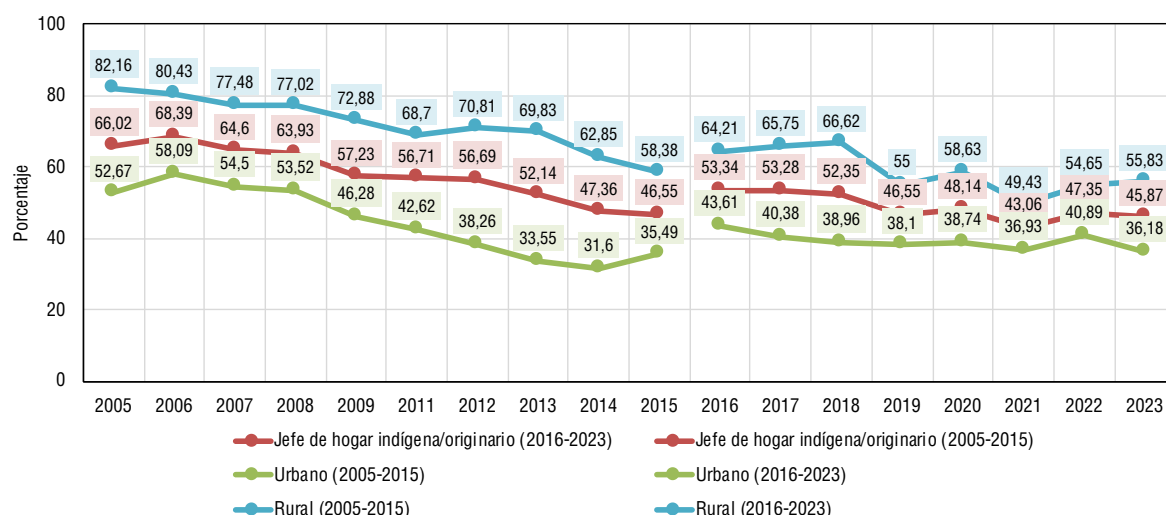
En el área rural, la brecha de etnicidad se mantiene profunda y resistente al cambio. Los hogares rurales no indígenas redujeron su incidencia de pobreza extrema del 28,9% en 2016 al 23,9% en 2023, con una trayectoria inestable marcada por oscilaciones. En contraste, los hogares rurales indígenas partieron de un nivel extremadamente alto en 2016 (41,4%), alcanzaron un mínimo de 24,7% en 2021, pero luego repuntaron hasta 28,6% en 2023. Aunque esta evolución implica una reducción neta de 12,8 puntos entre 2016 y 2023, el nivel actual sigue siendo superior al de los hogares no indígenas, y la brecha entre ambos grupos rurales se mantiene cercana a los 5 puntos porcentuales. Este

Gráfico 17
Bolivia: Incidencia de pobreza moderada según la condición étnica del hogar,
medida por el ingreso, 2005-2023

Jefe de hogar no indígena/originario



Jefe de hogar indígena/originario



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: No se incluye en el análisis de datos el año 2010 debido a que ese año no se realizó la EH en el país. De 2005 a 2015 se consideran las líneas pobreza de pobreza con la canasta básica 2003-2004. De 2016 hacia adelante se consideran las líneas de pobreza con la canasta básica de 2016.

comportamiento sugiere una mejora relativa en los años previos a la pandemia, seguida por una reversión parcial de los avances, reflejando la alta sensibilidad de este grupo frente a crisis estructurales (ver Gráfico 18).

En comparación con el ciclo de bonanza (2005-2015), el periodo post boom muestra una dinámica de menor intensidad y mayor fragilidad. Durante la bonanza, la reducción de la pobreza extrema fue sostenida y estructural. Por ejemplo, los hogares rurales indígenas redujeron su pobreza extrema del 70,2% en 2005 al 35,0% en 2015 (-35 puntos), mientras que los rurales no indígenas pasaron del 50,3% al 31,2%

(-19 puntos). En las áreas urbanas, la diferencia también se redujo sustancialmente. En cambio, entre 2016 y 2023, si bien la tendencia a la baja continuó, los avances fueron más inestables y en algunos casos se revirtieron, particularmente en el mundo rural.

En síntesis, el periodo 2016-2023 mantuvo una trayectoria descendente en la pobreza extrema entre hogares indígenas y no indígenas, pero sin la profundidad ni la estabilidad que caracterizó al periodo anterior. Aunque hubo avances importantes en la reducción de la desigualdad étnica en las ciudades, el mundo rural –y especialmente los hogares con jefatura indígena– continúa

registrando niveles desproporcionadamente altos de pobreza extrema. Esto sugiere que los logros de la bonanza se consolidaron solo parcialmente, y que las condiciones estructurales de exclusión étnica y territorial siguen marcando el mapa de la pobreza extrema en Bolivia.

V.3. Brecha de pobreza moderada por auto identificación étnica del jefe de hogar

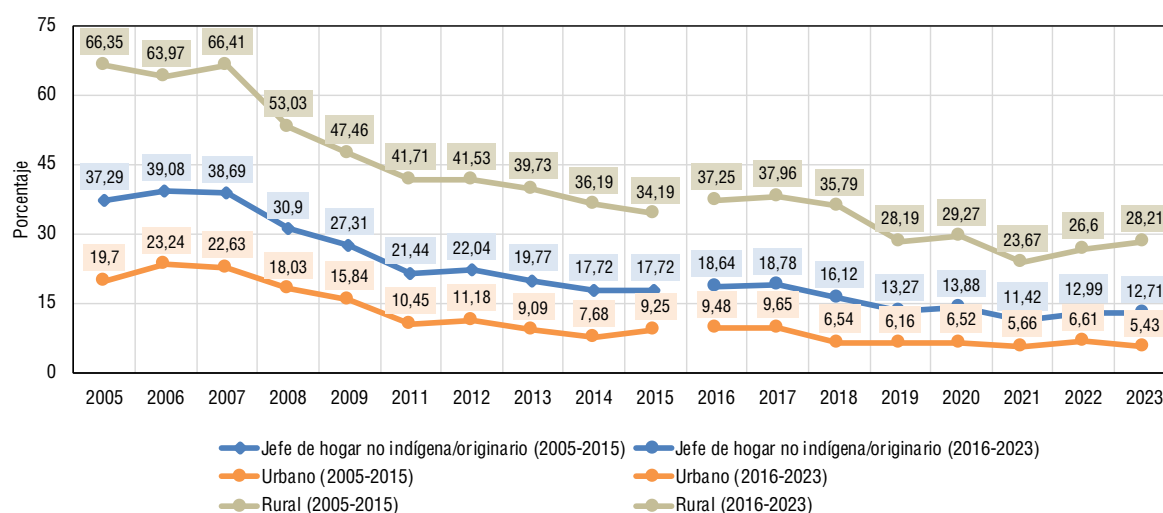
Como ya adelantamos anteriormente, la brecha de pobreza es un indicador que mide la profundidad de la pobreza: estima la distancia promedio entre los ingresos de la población pobre y la línea de pobreza, expresada como proporción de esa línea. A diferencia de la incidencia, que

solo contabiliza cuántas personas son pobres, la brecha informa cuán lejos están de dejar de serlo, ofreciendo una medida más precisa del déficit económico que enfrentan los hogares en situación de pobreza. Este análisis se centra en la brecha de pobreza moderada en Bolivia entre 2016 y 2023, con desagregación por auto identificación étnica del jefe de hogar (indígena/originario o no) y área de residencia (urbano y rural).

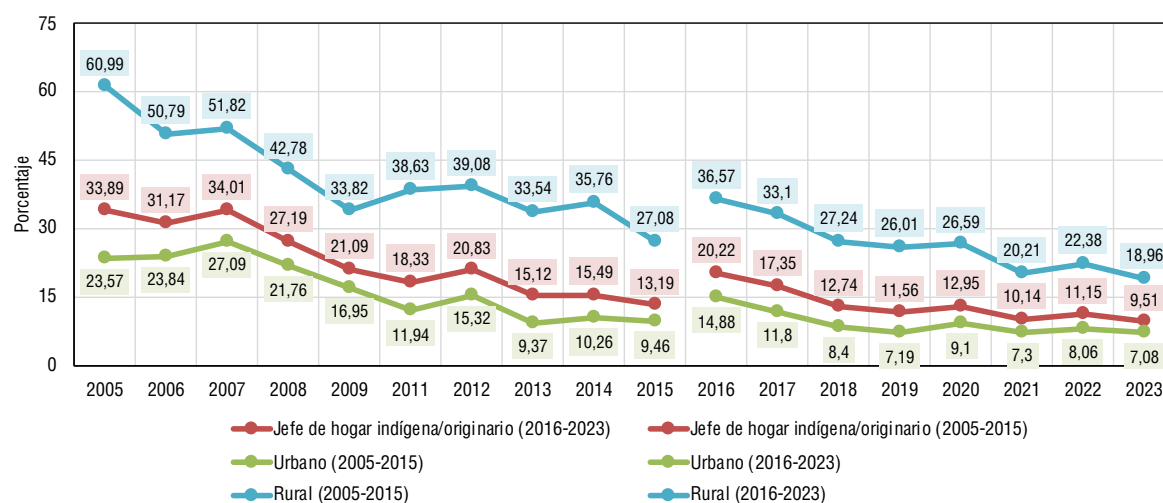
A nivel nacional, los hogares con jefatura no indígena/originaria redujeron su brecha de pobreza moderada del 14,5% en 2016 al 11,1% en 2023 (-3,4 puntos), mientras que los hogares con jefatura indígena/originaria lo hicieron del 26,5% al 18,6% (-7,9 puntos). Aunque ambos

Gráfico 18
Bolivia: Incidencia de pobreza moderada según la condición étnica del hogar, medida por el ingreso, 2005-2023

Jefe de hogar no indígena/originario



Jefe de hogar indígena/originario



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: No se incluye en el análisis de datos el año 2010 debido a que ese año no se realizó la EH en el país. De 2005 a 2015 se consideran las líneas pobreza de pobreza con la canasta básica 2003-2004. De 2016 hacia adelante se consideran las líneas de pobreza con la canasta básica de 2016.

grupos experimentaron mejoras, el nivel de la brecha en hogares indígenas continuó siendo significativamente más alto, lo que indica que, en promedio, estos hogares siguen enfrentando una mayor intensidad de pobreza. No obstante, la mayor magnitud en la reducción relativa sugiere una tendencia de convergencia parcial, especialmente entre los hogares indígenas más vulnerables.

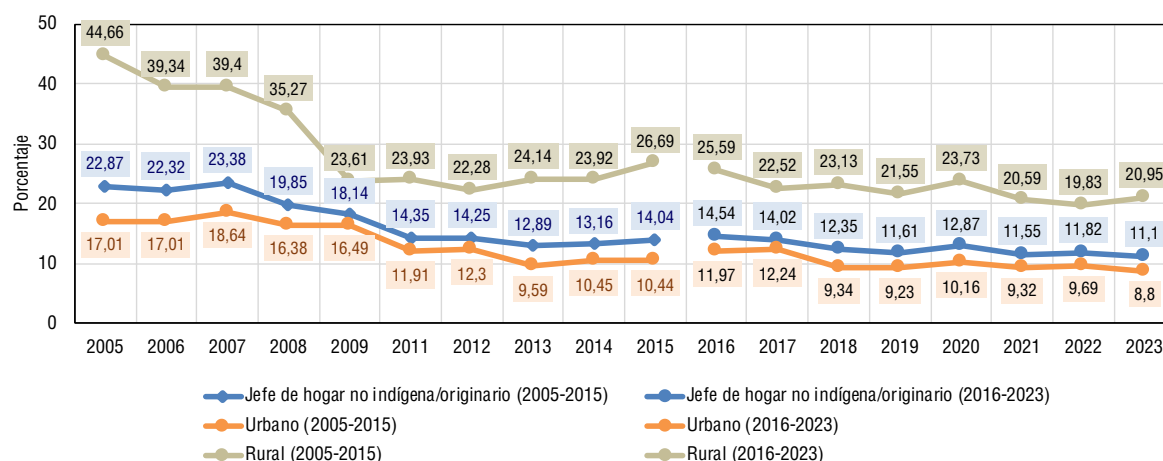
En áreas urbanas, las brechas fueron menores y se redujeron en ambos grupos. Entre 2016 y 2023, los hogares urbanos no indígenas pasaron de una brecha del 12,0% al 8,8% (-3,2 puntos), mientras que los hogares urbanos indígenas descendieron del 17,0% al 11,7% (-5,3 puntos). Esta evolución muestra que los hogares indígenas urbanos lograron mejoras más aceleradas, cerrando parcialmente la distancia que los separaba de sus contrapartes no indígenas. Si bien al final del periodo la brecha indígena urbana

segua siendo superior en términos absolutos, la diferencia relativa se redujo significativamente, lo que sugiere una mayor resiliencia de estos hogares frente a los impactos de la pandemia y la desaceleración económica.

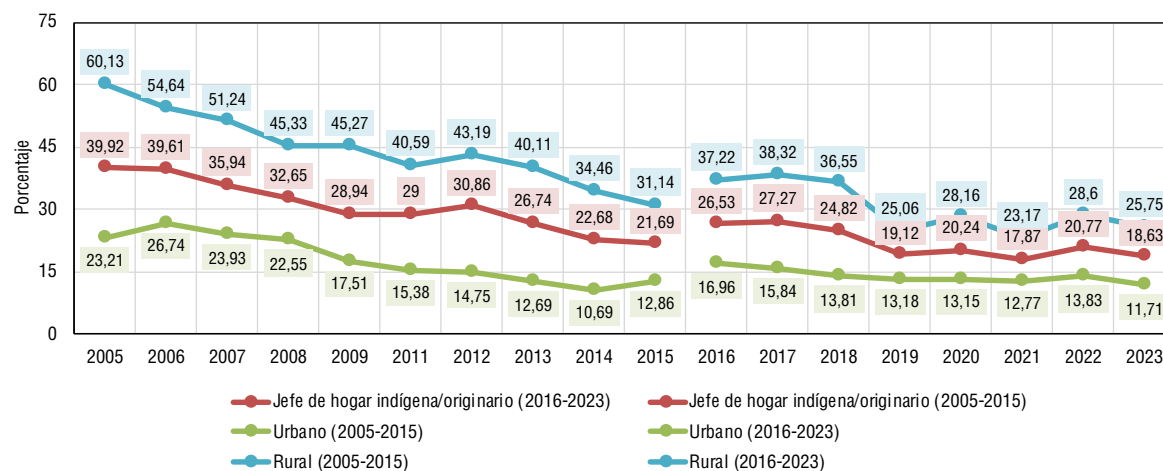
En contraste, en el área rural persiste una situación estructuralmente más crítica. La brecha de pobreza en hogares rurales no indígenas descendió del 25,6% en 2016 al 21,0% en 2023 (-4,6 puntos), mientras que en los hogares rurales indígenas la reducción fue mayor, del 37,2% al 25,8% (-11,4 puntos). No obstante, el nivel alcanzado en 2023 por los hogares indígenas rurales aún es más de cuatro puntos superior al de los no indígenas, y representa el nivel más alto entre todos los grupos analizados. Además, la evolución no fue lineal: tras una mejora continua hasta 2019, el indicador repuntó en 2020 y nuevamente en 2022 (ver Gráfico 19).

Gráfico 19
Bolivia: Brecha de pobreza moderada según la condición étnica del hogar, medida por ingreso, 2005-2023

Jefe de hogar no indígena/originario



Jefe de hogar indígena/originario



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: No se incluye en el análisis de datos el año 2010 debido a que ese año no se realizó la EH en el país. De 2005 a 2015 se consideran las líneas pobreza de pobreza con la canasta básica 2003-2004. De 2016 hacia adelante se consideran las líneas de pobreza con la canasta básica de 2016.

Si se compara con el ciclo de bonanza de las materias primas (2005-2015), los avances entre 2016 y 2023 fueron menos estables y de menor magnitud. En el periodo 2005-2015, los hogares indígenas rurales redujeron su brecha de pobreza en casi 29 puntos (del 60,1% al 31,1%), mientras que los hogares no indígenas rurales lo hicieron en aproximadamente 18 puntos (del 44,7% al 26,7%). La mejora fue sostenida y estructural, en un contexto de fuerte crecimiento económico, expansión del empleo y políticas redistributivas. En cambio, durante el periodo post 2016, los avances se vieron obstaculizados por la desaceleración económica, la crisis política y la pandemia de COVID-19, lo que generó oscilaciones y retrocesos parciales, especialmente en el área rural.

En síntesis, la brecha de pobreza moderada en Bolivia se redujo entre 2016 y 2023 para todos los grupos étnicos y territoriales, pero de forma desigual y con trayectorias inestables. Si bien los hogares indígenas –tanto urbanos como rurales– mostraron avances importantes, estos no fueron suficientes para cerrar completamente las desigualdades preexistentes. La persistencia de brechas estructurales más amplias en el mundo rural indígena indica que los avances alcanzados durante el ciclo de bonanza se han consolidado solo parcialmente, dejando expuestos a los sectores históricamente más desfavorecidos frente a las nuevas vulnerabilidades del periodo post boom.

V.4. Brecha de pobreza extrema por auto identificación étnica del jefe de hogar

Cuando analizamos la brecha de pobreza extrema a nivel nacional, encontramos que los hogares con jefatura no indígena/originaria redujeron su brecha de 5,72% en 2016 a 3,15% en 2023, lo que representa una mejora sostenida de 2,6 puntos porcentuales. En paralelo, los hogares con jefatura indígena/originaria también mostraron un descenso importante, del 13,85% en 2016 al 7,52% en 2023, es decir, una reducción de más de 6 puntos. Si bien ambos grupos registraron avances, los hogares indígenas continuaron presentando una brecha más del doble que los no indígenas al final del periodo. Esta persistencia de una brecha estructural en la intensidad de la pobreza extrema evidencia que, aunque hubo una convergencia relativa, las desigualdades étnicas no se eliminaron.

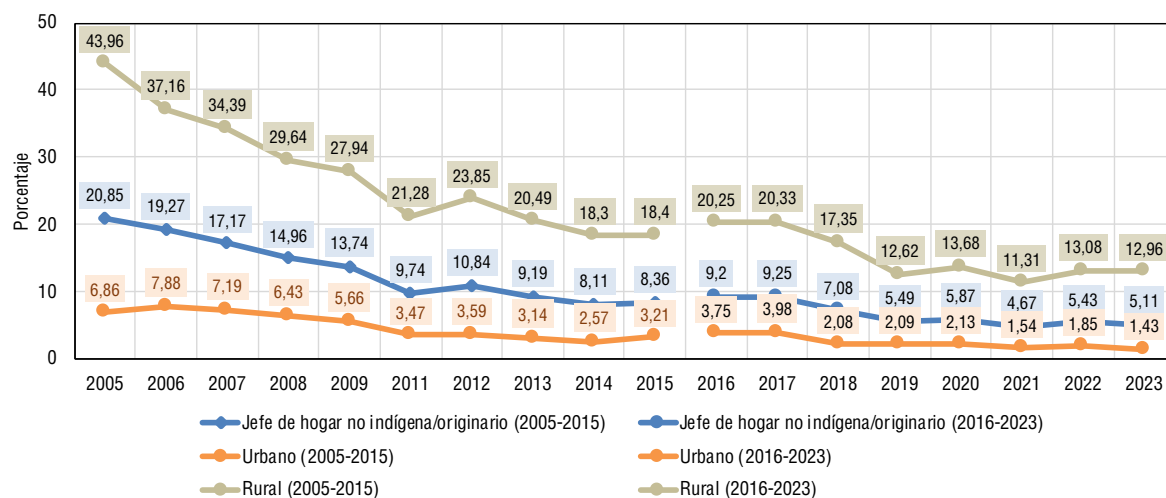
En las áreas urbanas, la pobreza extrema fue menos profunda y las brechas se redujeron de forma significativa entre 2016 y 2023. En los hogares urbanos no indígenas, la brecha bajó del 3,9% al 1,5% (-2,5 puntos), mientras que entre los hogares indígenas urbanos descendió del 5,4% al 2,0% (-3,5 puntos). Si bien los hogares indígenas partieron de una situación más desventajosa, lograron una mejora proporcional mayor, y al cierre del periodo la diferencia se redujo a solo medio punto porcentual, lo que marca una importante convergencia entre ambos grupos urbanos. Este comportamiento refleja una mayor capacidad de recuperación de los hogares indígenas en ciudades durante el periodo post-pandemia, posiblemente por la mayor exposición previa a programas de transferencias, urbanización o inserción laboral informal urbana.

En contraste, en el área rural persisten brechas muy significativas. Los hogares rurales no indígenas registraban una brecha de pobreza extrema de 13,5% en 2016 y de 10,3% en 2023 (-3,1 puntos), mientras que los hogares rurales indígenas, que partían de un valor muy elevado de 23,3%, lograron reducirla a 13,2% en 2023 (-10,0 puntos). Aunque la magnitud del avance es considerable entre los hogares indígenas, la brecha final sigue siendo superior a la de todos los otros grupos analizados, lo que evidencia que, en el mundo rural, y particularmente entre hogares indígenas, la intensidad de la pobreza extrema sigue siendo crítica. Además, la evolución no fue lineal: luego de una fuerte caída hasta 2019 (12,98%), la brecha aumentó nuevamente en 2020 y 2022, lo que refleja una vulnerabilidad estructural ante crisis económicas, políticas o sanitarias (ver Gráfico 20).

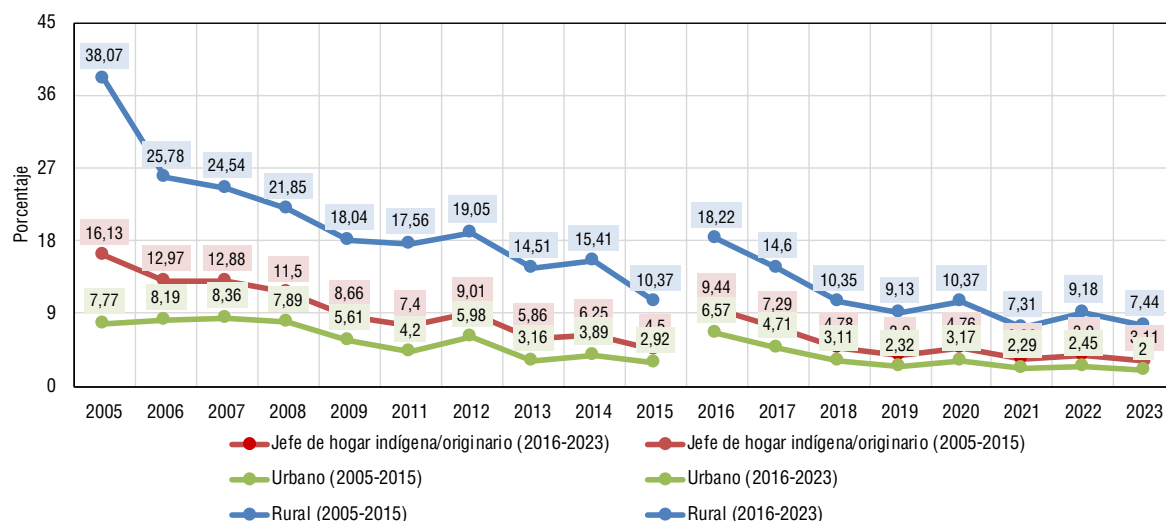
En el caso de las brechas de pobreza extrema cuando analizamos el periodo de bonanza (2005-2015), vemos que los avances en la reducción de la brecha de pobreza extrema fueron más marcados y sostenidos en comparación con el periodo post bonanza. Por ejemplo, entre los hogares rurales indígenas, la brecha cayó del 47,0% en 2005 al 18,8% en 2015 (-28,2 puntos), mientras que en el periodo post boom (2016-2023), la reducción fue de solo 10 puntos y con mayor inestabilidad. En el caso de los hogares urbanos indígenas, la brecha disminuyó de 9,2% a 3,8% entre 2005 y 2015 (-5,4 puntos), y luego de 5,4% a 2,0% entre 2016 y 2023 (-3,4 puntos), pero con menor linealidad y mayor exposición a repuntes.

Gráfico 20
Bolivia: Brecha de pobreza extrema según la condición étnica del hogar, medida por ingreso, 2005-2023

Jefe de hogar no indígena/originario



Jefe de hogar indígena/originario



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Nota: No se incluye en el análisis de datos el año 2010 debido a que ese año no se realizó la EH en el país. De 2005 a 2015 se consideran las líneas pobreza de pobreza con la canasta básica 2003-2004. De 2016 hacia adelante se consideran las líneas de pobreza con la canasta básica de 2016.

En síntesis, entre 2016 y 2023 se registraron avances importantes en la reducción de la intensidad de la pobreza extrema, especialmente entre los hogares indígenas urbanos y rurales. No obstante, estos avances no alcanzaron la profundidad ni la estabilidad observada en el periodo de bonanza. Persisten brechas importantes –en particular en el área rural indígena– que reflejan limitaciones estructurales en la capacidad de los hogares más vulnerables para salir de la pobreza extrema por sus propios medios. El periodo post boom permitió cierta consolidación parcial de los avances, pero también evidenció una fragilidad persistente frente a choques externos, lo que plantea la necesidad

de atención sostenida para evitar retrocesos y cerrar definitivamente las desigualdades étnicas y territoriales.

VI. Desigualdad de ingreso monetario

El coeficiente de Gini es una medida estándar de desigualdad en la distribución del ingreso, donde el valor 0 representa igualdad perfecta y 1 desigualdad absoluta. Entre 2016 y 2023, la evolución del Gini en Bolivia muestra una trayectoria ligeramente oscilante, que refleja tanto avances limitados como momentos de retroceso, en un contexto marcado por la desaceleración

económica, inestabilidad política y los efectos de la pandemia de COVID-19.

A nivel nacional, el Gini pasó de 0,464 en 2016 a 0,434 en 2023, lo que representa una disminución de 0,03 puntos. Esta reducción fue poco lineal: tras alcanzar 0,456 en 2017 y bajar a 0,432 en 2018, el índice aumentó nuevamente hasta 0,452 en 2020, coincidiendo con la crisis sanitaria y económica, para luego volver a descender a 0,420 en 2021 y cerrar en 0,434 en 2023. Esta evolución sugiere una mejora leve pero inestable en la equidad distributiva, con avances que no lograron sostener la tendencia descendente observada hasta 2015.

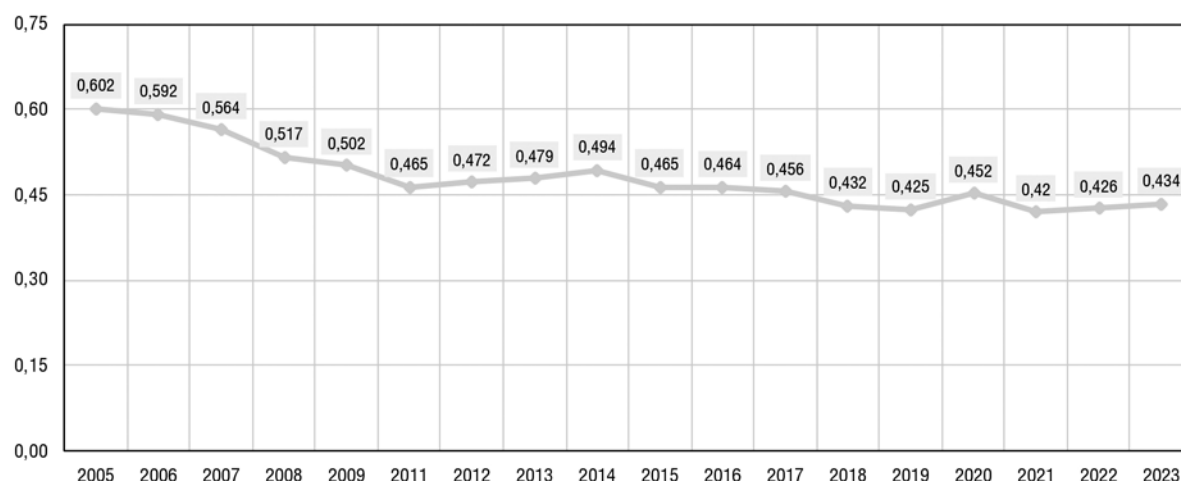
La desagregación por área de residencia permite identificar contrastes importantes. En el área urbana, la desigualdad se redujo de manera más sostenida y significativa: el Gini urbano pasó de 0,405 en 2016 a 0,396 en 2023, con su punto

más bajo en 2018 (0,378). Aunque también hubo repuntes temporales (como en 2020 y 2023), la trayectoria urbana fue más consistente en términos de disminución de la desigualdad. En cambio, en el área rural la evolución fue menos favorable: tras un Gini de 0,544 en 2016, el índice disminuyó inicialmente (0,493 en 2018), pero volvió a aumentar en los años siguientes, alcanzando 0,478 en 2021 y cerrando en 0,473 en 2023. Es decir, la desigualdad rural prácticamente no mejoró en el periodo post 2016, y se mantuvo sistemáticamente por encima de la desigualdad urbana.

VI.1. Desigualdad medida por el coeficiente de Gini

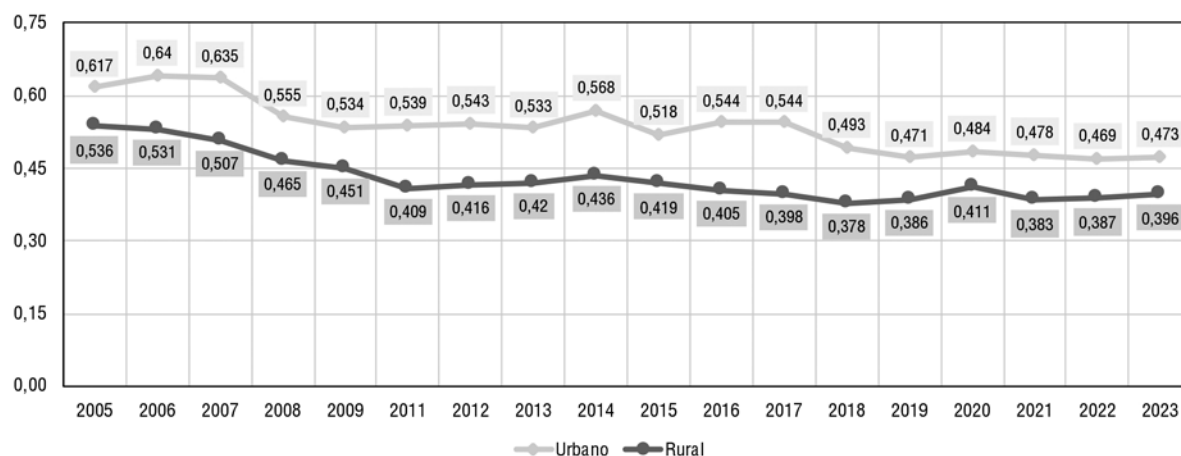
En perspectiva histórica, durante el ciclo de bonanza de las materias primas (2005-2015),

Gráfico 21
Bolivia: Índice de Gini a nivel nacional, 2005-2023



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Gráfico 22
Bolivia: Índice de Gini por área de residencia, 2005-2023



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Bolivia experimentó una reducción significativa y sostenida del Gini nacional, que pasó de 0,602 en 2005 a 0,465 en 2015 (-0,137 puntos), con caídas más marcadas entre 2007 y 2011. Esta mejora fue atribuida a un crecimiento inclusivo impulsado por el aumento de los ingresos laborales, las políticas de redistribución y la expansión de transferencias condicionadas. En comparación, entre 2016 y 2023, la mejora fue más modesta y menos estable, con una reducción de solo 0,03 puntos y con mayores fluctuaciones, lo que sugiere que los avances logrados en el periodo de bonanza se consolidaron solo parcialmente y fueron vulnerables ante los shocks del nuevo contexto.

En conclusión, la desigualdad de ingresos en Bolivia continuó su descenso entre 2016 y 2023, pero a un ritmo más lento y con mayor inestabilidad respecto al periodo 2005-2015. La brecha urbano-rural en materia de desigualdad persiste, con niveles consistentemente más altos en el área rural. Esto sugiere que, aunque el modelo redistributivo implementado en la bonanza logró efectos importantes en la equidad, su sostenibilidad en el periodo post boom fue limitada y dependiente de condiciones estructurales más frágiles.

VI.2. Desigualdad medida por ratio de ingreso

Los ratios intercuartílicos son indicadores complementarios al coeficiente de Gini que permiten analizar con mayor precisión la estructura distributiva del ingreso en distintos tramos de la población. El ratio $p90/p10$ compara el ingreso del decil más rico (90%) con el del decil más pobre (10%) y es especialmente útil para captar la desigualdad total. El ratio $p90/p50$ compara el ingreso del 10% más rico con la mediana ($p50$), reflejando cuánto se separan los ingresos altos del centro de la distribución. El $p75/p25$ compara el ingreso del tercer cuartil (75%) con el del primer cuartil (25%), midiendo la dispersión dentro de los tramos medios. Finalmente, $p10/p50$ evalúa cuánto representa el ingreso de los más pobres respecto a la mediana, indicando su grado de exclusión relativa.

Entre 2016 y 2023, estos indicadores muestran una mejora general en la desigualdad de ingresos, aunque con señales de estancamiento en los últimos años. El ratio $p90/p10$, que refleja la desigualdad más extrema, bajó de 12,17 en 2016 a 8,03 en 2023. Esta disminución de más de cuatro puntos representa una mejora importante en la

compresión de la pirámide distributiva, especialmente si se compara con los valores observados en la etapa previa al boom (por ejemplo, 23,31 en 2006). No obstante, la caída más significativa se dio entre 2017 y 2019, cuando el indicador bajó de 11,12 a 7,87, mientras que entre 2020 y 2023 se mantuvo relativamente estable, fluctuando ligeramente entre 7,64 y 8,03. Esto indica que la tendencia positiva se moderó tras la pandemia.

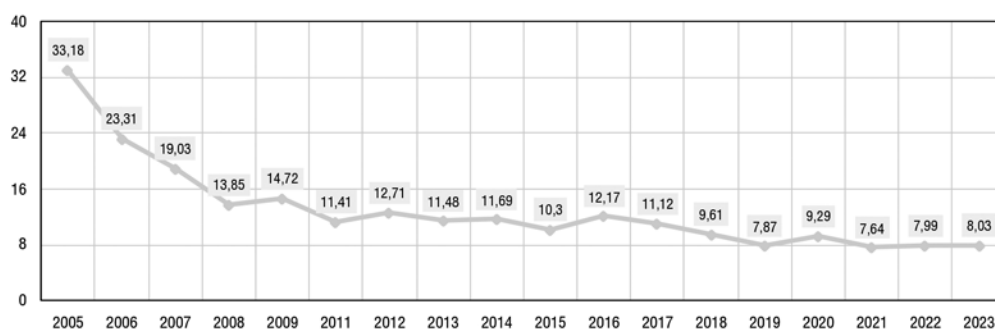
El indicador $p90/p50$, que mide la distancia entre los ingresos más altos y la mediana, se mantuvo relativamente estable entre 2016 y 2023. En 2016 se situaba en 2,84 y finalizó en 2,75 en 2023. Esta leve reducción sugiere una mejora en la relación entre los sectores medios y altos, aunque de menor magnitud. Del mismo modo, el ratio $p75/p25$ descendió de 3,31 en 2016 a 2,89 en 2023, mostrando una disminución en la dispersión del ingreso dentro de los tramos intermedios, lo que indica una leve convergencia dentro de la clase media ampliada, con una mejora particularmente marcada entre 2016 y 2019 (de 3,31 a 2,77) y luego cierta estabilidad.

El ratio $p10/p50$, que representa la distancia entre los sectores más pobres y la mediana, creció de 0,23 en 2016 a 0,34 en 2023. Este es un resultado positivo, ya que un aumento en este indicador significa que los ingresos del decil más pobre se acercan a la mediana, reduciendo su exclusión relativa. Al igual que con el $p90/p10$, el mayor avance se registró hasta 2019, alcanzando un pico de 0,35 en 2021, para luego estabilizarse.

En comparación con el ciclo de bonanza de los *commodities* (2005-2015), los indicadores revelan una notable mejora distributiva estructural. El $p90/p10$ cayó de 33,18 en 2005 a 10,30 en 2015, el $p75/p25$ pasó de 4,60 a 3,20 y el $p10/p50$ de 0,13 a 0,27. Estas cifras muestran que, durante ese periodo, los avances en igualdad fueron más acelerados y sostenidos, con transformaciones significativas tanto en la base como en el centro de la distribución del ingreso.

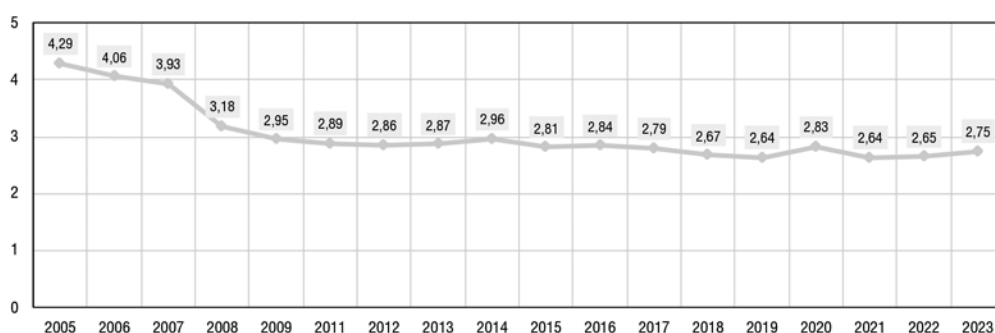
En resumen, entre 2016 y 2023 Bolivia mantuvo en gran parte los logros alcanzados en equidad durante la bonanza, aunque sin ampliarlos significativamente. Se consolidaron algunas mejoras en los tramos medios y bajos, con especial avance entre 2016 y 2019, pero sin nuevas reducciones relevantes de la desigualdad en el periodo posterior. Las ganancias distributivas fueron moderadas, y el contexto de crisis global expuso la persistencia de fragilidades que limitan una convergencia distributiva más profunda y sostenida.

Gráfico 23
Bolivia: Ratio de ingresos nacional, P90/P10, 2005-2023



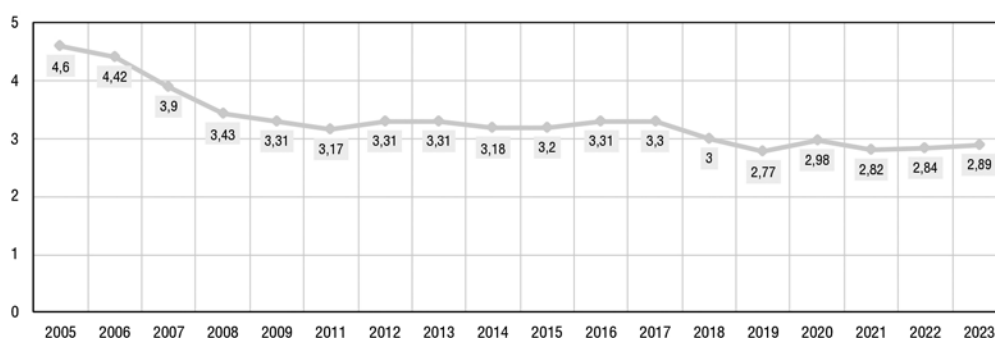
Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Gráfico 24
Bolivia: Ratio de ingresos nacional, P90/P50, 2005-2023



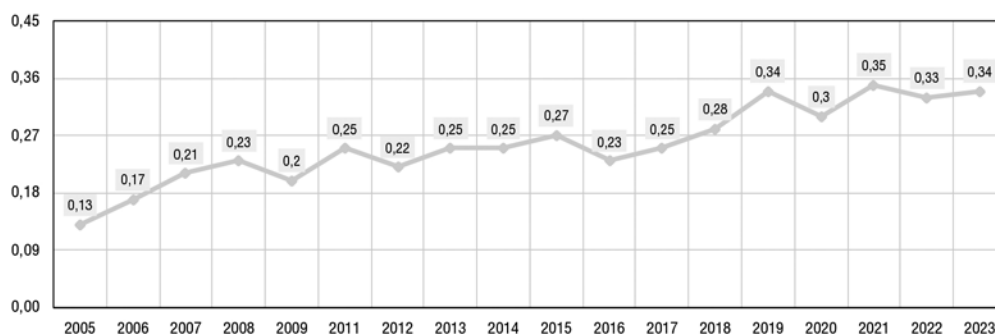
Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Gráfico 25
Bolivia: Ratio de ingresos nacional, P75/P25, 2005-2023



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Gráfico 26
Bolivia: Ratio de ingresos, por área de residencia, P10/P50, 2005-2023



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Conclusiones y discusiones

La revisión de los indicadores de pobreza y desigualdad en Bolivia entre 2016 y 2023 permite extraer una serie de observaciones clave sobre la trayectoria seguida por el país en el periodo posterior al auge de los precios de las materias primas. Este capítulo buscó analizar en qué medida se han consolidado –o erosionado– los avances logrados durante la bonanza económica, y destacando las dinámicas diferenciadas que emergen al desagregar la información por área de residencia, región, departamento, sexo y pertenencia étnica del jefe de hogar. Lejos de una evolución homogénea, los datos revelan un panorama complejo de progresos parciales, retrocesos localizados y persistencias estructurales que continúan configurando el mapa de la pobreza y la desigualdad en el país.

Entre 2016 y 2023, la evolución de la pobreza monetaria y la desigualdad de ingresos en Bolivia muestra un panorama de avances parciales y frágiles, en contraste con la sostenida mejora que caracterizó al ciclo de bonanza entre 2005 y 2015. Durante el periodo post boom, marcado por la desaceleración económica, la crisis política y los efectos de la pandemia de COVID-19, la pobreza y la desigualdad continuaron descendiendo en términos generales, pero con menor intensidad, mayor vulnerabilidad a los shocks externos y significativas disparidades territoriales, sociales y estructurales.

A nivel nacional, la pobreza moderada y extrema se redujeron levemente, aunque con trayectorias marcadas por oscilaciones. El descenso fue más estable en las áreas urbanas, mientras que en las zonas rurales la pobreza se mantuvo en niveles elevados y con tendencias erráticas, revelando una mayor fragilidad estructural. Las brechas territoriales entre lo urbano y lo rural persistieron sin cambios estructurales: al final del periodo, las zonas rurales continuaban presentando niveles de pobreza y profundidad significativamente más altos, lo que confirma que las transformaciones del periodo anterior no lograron revertir completamente las desigualdades históricas.

A nivel regional, el análisis revela que el Llanito consolidó y profundizó los avances alcanzados durante la bonanza, manteniendo una trayectoria descendente y más estable tanto en la incidencia como en la intensidad de la pobreza. En cambio, el Altiplano y los Valles mostraron mejoras más lentas, discontinuas y vulnerables a las crisis

recientes, lo que sugiere que la resiliencia frente al nuevo contexto adverso fue mucho menor en estas regiones. Esta disparidad territorial también se refleja a nivel departamental: mientras Santa Cruz destacó por una disminución sostenida de la pobreza y una mayor estabilidad, departamentos como Chuquisaca, Potosí y Beni enfrentaron estancamientos, repuntes recientes o incluso retrocesos respecto a los niveles registrados hacia el cierre de la bonanza.

La desagregación por sexo del jefe de hogar evidencia dinámicas mixtas. En el ámbito urbano, los hogares encabezados por mujeres lograron mejoras más consistentes que sus contrapartes masculinas, reduciendo progresivamente la brecha de pobreza hasta invertirla hacia el final del periodo. Esta evolución refleja una mejora relativa en términos de equidad de género en las ciudades. No obstante, en el área rural las desigualdades se mantuvieron casi intactas, con niveles persistentemente altos de pobreza en hogares con jefatura femenina, lo que revela una vulnerabilidad estructural que sigue sin ser atendida de forma efectiva.

Por otro lado, las desigualdades asociadas a la auto identificación étnica del jefe de hogar continúan marcando la distribución de la pobreza. A nivel nacional, los hogares indígenas u originarios mantuvieron niveles más elevados de pobreza moderada y extrema en comparación con los no indígenas. Aunque se observó una reducción parcial de las brechas en entornos urbanos, en las áreas rurales las diferencias siguen siendo profundas. Los hogares indígenas rurales no solo registran una mayor incidencia de pobreza, sino también niveles más altos de intensidad, lo que indica una mayor distancia respecto a los umbrales mínimos de ingreso y una mayor exposición a la inseguridad económica. A pesar de algunas mejoras en los años posteriores a la pandemia, este grupo permanece entre los más afectados por las crisis económicas, sanitarias y políticas del periodo post boom.

En cuanto a la desigualdad de ingresos, los indicadores muestran una continuidad débil de la tendencia descendente observada en la década previa. El índice de Gini nacional se redujo levemente, aunque con oscilaciones y sin alcanzar los niveles más bajos registrados durante la bonanza. Esta mejora fue más sostenida en las áreas urbanas, mientras que en el mundo rural la desigualdad prácticamente no mostró cambios relevantes. Los ratios intercuartílicos complementan este diagnóstico, mostrando un avance

en la compresión de la pirámide de ingresos –especialmente en los tramos más extremos– hasta 2019, seguido de un estancamiento relativo en los años siguientes. Si bien los sectores más pobres lograron acercarse parcialmente a la mediana de ingresos, los avances fueron moderados y no alcanzaron la profundidad ni la estabilidad que caracterizó al periodo anterior.

En conjunto, el análisis evidencia que los logros alcanzados durante la bonanza no fueron revertidos hasta 2023, pero mostraron indicios de estancamiento e, inclusive, deterioro en el periodo posterior. La reducción de la pobreza y la desigualdad avanzó de manera más lenta y menos homogénea, con mejoras parciales que convivieron con retrocesos territoriales y sociales. Las brechas entre lo urbano y lo rural, entre regiones, entre departamentos, entre hombres y mujeres, y entre hogares indígenas y no indígenas, persistieron como expresiones de desigualdades estructurales que limitan el impacto de las políticas de reducción de la pobreza. El periodo post boom puso en evidencia que, sin transformaciones estructurales profundas que

garanticen acceso equitativo a oportunidades económicas, servicios públicos de calidad y protección social, los avances distributivos son frágiles y susceptibles de deterioro. El desafío para el futuro no es únicamente mantener los logros del pasado, sino construir condiciones para que estos se profundicen y se sostengan, superando las raíces estructurales de la desigualdad en Bolivia.

Referencias bibliográficas

- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2020). *Cálculo de líneas de pobreza. Documento Metodológico*. <https://n9.cl/6yp5ls>
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2024). *Bolivia: Índice de Gini para el ingreso per cápita mensual, según área, 2005-2023*. INE Bolivia. <https://n9.cl/6qk7x7>
- Ravallion, M. (1998). *Poverty Lines in Theory and Practice*. Living Standards Measurement Study Working Paper No. 133. The World Bank. <https://n9.cl/9bum9p>

CAPÍTULO IX

Bolivia ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

*Leonardo Villafuerte Philippsborn,¹ Dexter Adrian Gumiel Zeballos¹
y Sergio Jhoel Pérez Paredes¹*

Introducción

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) constituye una de las expresiones más importantes del derecho internacional de los derechos humanos en América. Creado en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA) tras la Segunda Guerra Mundial, el SIDH se fundamenta en dos pilares normativos: la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (1948), primer instrumento regional de su tipo en el mundo, y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (1969) (CADH), también conocida como Pacto de San José, que entró en vigor en 1978. Estos instrumentos sentaron las bases jurídicas para construir una arquitectura institucional dedicada a la promoción y protección de los derechos fundamentales en el continente.

La estructura del sistema descansa en dos órganos principales: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), establecida en 1959, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), operativa desde 1979. La CIDH es un órgano autónomo con funciones de monitoreo, asesoría y tramitación de casos individuales, lo que la convierte en un puente entre las víctimas y el SIDH. Por su parte, la Corte IDH ejerce una función estrictamente judicial

dentro del Sistema Interamericano. Conforme al artículo 61.1 de la CADH, únicamente la CIDH o un Estado parte que haya reconocido la competencia de la Corte IDH pueden someter un caso contencioso ante ella (Art. 61 de la CADH). Es importante destacar que los particulares no tienen acceso directo a la Corte, pues su participación está mediada necesariamente por la CIDH. Además, los Estados sólo pueden presentar casos en calidad de demanda interestatal, lo cual es extremadamente inusual en la práctica interamericana.

Una vez admitido un caso, la Corte IDH examina los hechos y el derecho, y emite sentencias obligatorias para el Estado demandado, según lo establece el artículo 68 de la misma Convención. Estas decisiones incluyen no solo la declaración de responsabilidad internacional por violaciones a los derechos consagrados en la Convención, sino también órdenes de reparación, garantías de no repetición y medidas estructurales que los Estados deben cumplir de buena fe, entre otras previstas por el Art. 63 de la CADH. Cabe aclarar que la protección internacional de los derechos humanos debe ser entendida como un complemento o refuerzo de la protección que ofrece el derecho interno de los Estados (Corte IDH, 1988).

1 Universidad Católica Boliviana San Pablo, Instituto para la Democracia.

En este marco institucional, los mecanismos a pedido de parte –como las peticiones individuales o colectivas, las solicitudes de medidas cautelares, y la posterior judicialización de casos contenciosos– constituyen herramientas esenciales para garantizar el acceso a la justicia internacional. De acuerdo con el artículo 44 de la CADH, cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida puede presentar peticiones ante la CIDH, sin necesidad de demostrar interés directo ni nacionalidad. Esto significa que el peticionario no tiene que ser la víctima de la violación denunciada ni demostrar una relación personal con ella. Asimismo, el artículo 45 contempla la posibilidad de peticiones interestatales, aunque estas son excepcionalmente utilizadas. Estos mecanismos permiten que personas y comunidades, en especial aquellas que enfrentan condiciones estructurales de exclusión o violencia, puedan denunciar violaciones de derechos humanos, desafiar la impunidad y obtener reconocimiento internacional a sus demandas, aun cuando los sistemas judiciales nacionales hayan sido ineficaces o inoperantes.

Bolivia ha sido parte activa del SIDH desde que ratificó la CADH el 19 de julio de 1979, convirtiéndose en uno de los primeros países de la región en asumir formalmente los compromisos establecidos en dicho tratado. A lo largo de las décadas, el Estado boliviano ha mantenido una relación compleja pero constante con los órganos del SIDH. Casos emblemáticos relacionados con desapariciones forzadas, violencia institucional, discriminación estructural o violencia de género han encontrado en este sistema no solo un canal de justicia internacional, sino un espacio de legitimación y visibilización de las víctimas. Como sostiene Abramovich (2009) el Sistema Interamericano se ha transformado en una instancia de denuncia, reparación y construcción simbólica de justicia en contextos de alta conflictividad o impunidad estructural.

Este capítulo tiene como objetivo analizar la evolución de las peticiones y casos presentados contra Bolivia en el SIDH entre 1972 y la actualidad. El estudio combina un enfoque cuantitativo –centrado en el número y tipo de casos presentados– con un análisis cualitativo que relaciona las temáticas abordadas con el contexto político y social del país en cada etapa. De esta

manera, se propone ofrecer una lectura sobre el estado de los derechos humanos en Bolivia a partir de las denuncias y peticiones presentadas ante el SIDH, consideradas expresiones sensibles de la realidad desde la perspectiva de quienes las formulan. Más allá de los resultados obtenidos ante la CIDH y la Corte IDH –muchos casos están en trámite y pendientes de conclusión–, estos reclamos deben entenderse como indicadores significativos de las tensiones estructurales y desafíos persistentes en la garantía efectiva de los derechos humanos en el país.

I. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)

Dentro del SIDH existen varios mecanismos que pueden ser activados a pedido de parte, es decir, por individuos, grupos u organizaciones que denuncian violaciones de derechos humanos. Entre estos mecanismos destacan las visitas *in loco*, las peticiones individuales, las medidas cautelares y los casos contenciosos. Cada uno cumple una función específica en la arquitectura de protección regional y se encuentra regulado por instrumentos jurídicos oficiales.

Una *visita in loco* es una herramienta de observación directa que permite a la CIDH visitar el territorio de un Estado miembro para verificar la situación general o específica de los derechos humanos. Según el artículo 59 de su Reglamento, estas visitas pueden realizarse con el consentimiento previo del Estado y permiten recopilar información mediante entrevistas, inspecciones y audiencias.² La visita a Bolivia en 2006, que dio lugar al informe “Acceso a la justicia e inclusión social”, es un ejemplo claro de este mecanismo en acción (CIDH, 2007).

Una *peticion individual o colectiva* es una denuncia presentada ante la CIDH por una persona, un grupo de personas o una entidad no gubernamental legalmente reconocida, que alegue la violación de derechos protegidos, en un inicio por la Declaración Americana y actualmente por la CADH, cometida por un Estado miembro de la OEA. Este derecho de presentación directa está consagrado en el artículo 44 de la CADH, el cual permite que cualquier persona acceda al sistema sin necesidad de intermediación estatal.

2 En Bolivia se pueden destacar las visitas de 1981, durante el periodo de gobiernos militares, 2006 y 2023, en las que se llevó a cabo evaluaciones de la situación general de los derechos humanos en democracia; y 2019, frente a la crisis postelectoral que acarreó protestas generalizadas, represión y muertes.

El artículo 28 del Reglamento de la CIDH regula los requisitos formales de las peticiones individuales, que deben ir acompañadas de información suficiente para determinar su admisibilidad conforme a los artículos 44 a 46 de la CADH. Entre estos requisitos se incluyen: el agotamiento previo de los recursos internos –salvo que se justifique una excepción–, la presentación dentro de un plazo razonable, la inexistencia de duplicidad con otros procedimientos internacionales, y una exposición clara de los hechos que configuren posibles violaciones de derechos humanos. La relevancia de este mecanismo radica en que democratiza el acceso a la justicia internacional, permitiendo que personas y colectivos presenten sus reclamos ante un órgano internacional cuando las vías internas resultan ineficaces o inaccesibles (Medina Quiroga & Nash Rojas, 2011).

Las *medidas cautelares* son un mecanismo de protección urgente. Según el artículo 25 del Reglamento de la CIDH, pueden ser solicitadas por personas o entidades que se enfrenten a una situación de gravedad, urgencia y riesgo de daño irreparable. La CIDH puede emitir medidas cautelares sin que exista una petición formal o caso admitido, como sucedió en Bolivia durante la crisis poselectoral de 2019, cuando la Comisión otorgó medidas para proteger a familiares de víctimas de violencia (CIDH, 2019).

Los *casos contenciosos*, por su parte, son aquellos que, tras el análisis de fondo por parte de la CIDH, y ante la falta de cumplimiento de sus

recomendaciones por parte del Estado, pueden ser sometidos por la propia CIDH a la Corte IDH, siempre que el Estado haya reconocido su jurisdicción, como establecen los artículos 61 y 62 de la Convención.³

La Tabla 1 presenta las solicitudes que pueden ser dirigidas a la CIDH, mientras que la Tabla 2 recoge aquellas que pueden ser elevadas ante la Corte IDH.

La eficacia de estos mecanismos dentro del SIDH depende no solo de su diseño normativo, sino también del marco jurídico aplicable en cada etapa histórica. En este sentido, es fundamental considerar el contexto normativo vigente al momento de los hechos denunciados. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), también conocida como Pacto de San José de Costa Rica, fue adoptada el 22 de noviembre de 1969 y constituye uno de los pilares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Entró en vigor a nivel internacional el 18 de julio de 1978, tras el depósito del undécimo instrumento de ratificación (CADH, artículo 74.2). Este paso decisivo fue posible gracias a la ratificación de la Convención por parte de Grenada, el undécimo país en hacerlo.

A partir de este momento, la CADH empezó a operar como el instrumento convencional de mayor jerarquía en la región. Sin embargo, su aplicabilidad a nivel nacional dependía de la ratificación individual por cada Estado miembro. En el caso de Bolivia, la CADH adquirió plena vigencia el 19 de julio de 1979, fecha en que el

Tabla 1
Solicitudes ante la CIDH

Tipo de solicitud	Descripción	Fundamento normativo
Petición individual o colectiva	Denuncia de violaciones de derechos humanos atribuibles a un Estado miembro.	Art. 44 CADH
Petición interestatal	Un Estado denuncia a otro por violación de derechos humanos.	Art. 45 CADH
Solicitud de medidas cautelares	Solicitud urgente para evitar daños irreparables a personas o grupos en riesgo.	Art. 25 del Reglamento de la CIDH
Solicitud de medidas provisionales (vía Corte)	Solicitud que la CIDH eleve a la Corte IDH para prevenir daños graves e irreparables.	Art. 63.2 CADH
Solicitud de solución amistosa	Propuesta de acuerdo entre víctima y Estado durante el trámite de una petición.	Art. 48.1.f de la CADH y Reglamento
Solicitudes de audiencias temáticas o de país	Pedidos para que la CIDH aborde situaciones generales de derechos humanos en audiencias públicas.	Práctica establecida por la CIDH y Art. 66 del Reglamento.
Solicitud de visita in loco o monitoreo	Petición para que la CIDH observe directamente una situación de derechos humanos en un país.	Art. 18 del Estatuto de la CIDH

Fuente: Elaboración propia a partir de lo establecido en la CADH (1969), el Reglamento de la CIDH (2021), Estatuto de la CIDH (1979) y en las audiencias públicas (s.f.) establecidas por la CIDH.

3 Bolivia ha sido parte de múltiples casos contenciosos. Por ejemplo, en el caso *I.V. vs. Bolivia*, la Corte condenó al Estado por la práctica de una esterilización no consentida, estableciendo estándares regionales sobre consentimiento informado y salud reproductiva (Corte IDH, 2016).

Estado depositó su instrumento de ratificación. A partir de entonces, la CADH se convirtió en la norma principal que guía el análisis de presuntas violaciones a los derechos humanos en el país. No obstante, para los hechos ocurridos con anterioridad a esa fecha, el marco aplicable es la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH, 1948). Cabe destacar que, incluso antes de su ratificación, la CIDH ya ejercía funciones sobre Bolivia con base en la Carta de la OEA y la DADDH, lo cual permitió la supervisión internacional de derechos humanos en contextos previos a la entrada en vigor de la Convención.

En cuanto a la Corte IDH, su competencia contenciosa solamente puede ejercerse contra un Estado que haya reconocido expresamente dicha facultad. En el caso de Bolivia, este reconocimiento se realizó a través de la Ley 1430 del 11 de febrero de 1993 y se formalizó con el depósito del instrumento correspondiente el 27 de julio del mismo año. A partir de esa fecha, la Corte IDH asumió competencia contenciosa sobre Bolivia, conforme al artículo 62.2 de la CADH, exclusivamente respecto de hechos ocurridos con posterioridad, dado que el Estado no otorgó carácter retroactivo a su aceptación.

II. Método

Este capítulo emplea una estrategia metodológica mixta, que combina el análisis cuantitativo—centrado en el número y tipo de casos presentados ante el SIDH— con un análisis cualitativo

orientado a comprender las temáticas abordadas en relación con los contextos políticos y sociales del país en cada etapa.

II.1 Indicadores sobre derechos humanos

El análisis se organiza en torno a tres ejes complementarios: primero, la naturaleza del derecho presuntamente vulnerado; segundo, los actores que lo denuncian (peticionantes) o la entidad que lo reconoce oficialmente (CIDH o Corte IDH); y tercero, la dimensión temporal, que considera la secuencia cronológica de los casos. Esta aproximación permite observar tanto las percepciones sociales sobre la afectación de derechos como las evaluaciones institucionales realizadas por los órganos del SIDH, en un recorrido que abarca desde 1972 hasta la actualidad. De este modo, en el segundo eje se han identificado y analizado tres indicadores interrelacionados que permiten examinar la percepción expresada en las peticiones realizadas por personas o colectivos que se identifican como víctimas de vulneraciones a sus derechos humanos, la admisibilidad y los informes emitidos por la CIDH, y, finalmente, las sentencias emitidas por la Corte IDH en los casos bolivianos:

- a) Derechos denunciados por los peticionantes ante la CIDH: Este indicador refleja los derechos que los individuos o colectivos consideran afectados. Se trata de una expresión de la percepción de vulneración por parte de quienes se sienten víctimas, independientemente de la evaluación jurídica que realice posteriormente la CIDH o la Corte IDH.

Tabla 2
Solicitudes ante la Corte IDH

Tipo de solicitud	Descripción	Fundamento normativo
Demanda contenciosa	La CIDH (o un Estado parte) somete a la Corte un caso sobre violaciones de derechos humanos.	Art. 61.1 CADH
Demanda interestatal	Un Estado parte denuncia a otro Estado ante la Corte por violaciones de la Convención.	Art. 45 y 61.1 CADH
Solicitud de medidas provisionales	Protección urgente ante un riesgo grave e irreparable para personas o comunidades. También podrá extender, modificar o precisar medidas previamente otorgadas.	Art. 63.2 CADH
Opinión consultiva	Solicitud (de un Estado u órgano de la OEA) para que la Corte interprete tratados o derechos humanos.	Art. 64 CADH
Interpretación de sentencia	Solicitud para que la Corte aclare el sentido o alcance de una sentencia previamente dictada.	Art. 67 CADH
Supervisión de cumplimiento	Revisión del cumplimiento por parte del Estado de lo ordenado en la sentencia.	Art. 65 CADH y Reglamento de la Corte IDH
Excepciones preliminares	Solicitud del Estado para que se declare la inadmisibilidad o se limite el alcance del caso.	Art. 41 del Reglamento de la Corte IDH
Revisión o rectificación de sentencia (casos excepcionales)	Solicitudes extraordinarias para corregir errores materiales o reconsiderar aspectos puntuales.	Arts. 67 (interpretación) y 68 (cumplimiento) de la CADH

Fuente: Elaboración propia a partir de lo establecido en la CADH (1969) y Reglamento de la CIDH (2021).

- b) Derechos informados como probablemente vulnerados por la CIDH: Este indicador se basa en los informes de admisibilidad y fondo emitidos por la Comisión, donde se identifican los derechos que, tras un análisis preliminar, se considera podrían haber sido vulnerados. Estos no siempre coinciden con los derechos denunciados por los peticionantes, ya que la CIDH puede ampliar, reducir o modificar la calificación jurídica de los hechos.
- c) Derechos reconocidos como vulnerados por la Corte IDH: Este indicador se basa en las sentencias emitidas por la Corte, las cuales constituyen fallos definitivos sobre la existencia (o no) de violaciones. Hasta la fecha, Bolivia ha sido objeto de siete sentencias de fondo emitidas por la Corte, lo que reduce el universo de análisis, pero permite evaluar la doctrina consolidada por el tribunal.

Estos tres niveles de análisis permiten reflejar, en una línea de tiempo desde 1972 hasta el presente, la situación de los DDHH en Bolivia.

II.2. Recolección y sistematización de datos

Se realizó un relevamiento exhaustivo de 86 peticiones presentadas contra Bolivia ante el SIDH, recabadas desde fuentes oficiales disponibles en línea. En particular, los sitios web de la CIDH, de la Corte IDH, de la OEA y de la Procuraduría General del Estado de Bolivia.

Del total de casos, se tiene que 72 fueron admitidos y 14 no admitidos por la CIDH. Sin embargo, se excluyó del análisis el Caso 2759 (Edwin Antonio Guachalla Viana) debido a la falta de información oficial disponible al momento del estudio, por lo que el universo de análisis quedó reducido a 85 peticiones, 71 admitidas y 14 no admitidas.

Por otra parte, en el proceso de sistematización de casos, se ha considerado como un único expediente el relativo a Mario Adel Cossío Cortez, a pesar de que existen dos peticiones distintas registradas ante la CIDH bajo los números P-1627-10 y P-1536-11, presentadas en fechas diferentes (11/11/2010 y 12/9/2011). Esta decisión metodológica responde al hecho de que la CIDH resolvió ambas peticiones de manera conjunta, emitiendo un solo informe de fondo (informe No. 272/21), en el cual se engloban y analizan los hechos y alegaciones presentadas en ambas solicitudes. En consecuencia, y con el fin de mantener la coherencia con la clasificación oficial utilizada por la

CIDH, el caso ha sido registrado en la matriz de análisis como un solo caso y utilizando la fecha de la primera petición, lo que evita la duplicación de datos y respeta el tratamiento institucional conferido por el órgano interamericano.

Los casos del SIDH relacionados con Bolivia han sido organizados en los siguientes contextos temáticos, definidos según el motivo predominante que dio origen a cada proceso, conforme se puede apreciar en la Tabla 3. Aunque es evidente que muchos casos podrían pertenecer simultáneamente a varias categorías por la complejidad de los derechos involucrados, se ha optado metodológicamente por asignar cada caso a un solo eje temático, priorizando la causa principal que motivó su ingreso al Sistema.

Tabla 3
Clasificación de casos del SIDH en Bolivia
por eje temático principal

Tipo de caso	Casos
Dictadura (1964–1982)	Caso N° 1757 Amalia Rada y otros, Caso N° 1798-75 Benjamín Harb, Caso N° 2719 Ramón Claude Calvi, Caso N° 2720 Rubén Luis Romero Eguino, Caso N° 2721 Nila Heredia Miranda, Caso N° 2722 María Cristina De Choque, Caso N° 2723 Nicanor Cuchallo Orellana, Caso N° 2756 Abel Ayoroa Argandona, Caso N° 2757 Elsa Burgoa, Caso N° 2758 Sonia Flores, Caso N° 2760 Vladimir Sattori Benquique, Félix Melgar Antelo y familia, Juan Carlos Flores Bedregal, Marcelo Quiroga Santa Cruz y familia, Rainer Ibsen Cárdenas y José Luis Ibsen Peña, Renato Ticona Estrada y otros, Resolución N° 26-81 Artemio Camargo y otros, Resolución N° 27-81 Marcelo Quiroga Santa Cruz, Resolución N° 28-81 Padre Julio Tumiri, Resolución N° 29-82 Flaviano Unzueta, Resolución N° 30-82 Población Caracoles, Resolución N° 31-82 Guillermina Soria, Resolución N° 32-82 Juan Antonio Solano, Resolución N° 33-82 Diego Morales Barrera, y Unión Nacional de ex-Presos y Exiliados Políticos de Bolivia
Discriminación por género	Zaida Mariaca Rada
Incumplimiento de decisiones judiciales de país extranjero	Jaime Raymond Aguilera y otros
Incumplimiento de decisiones judiciales internas	José Rodríguez Danin
Modificación de edad para jubilación	Víctor Francisco Yáñez Cortes y otros
Objeción de conciencia	Alfredo Díaz Bustos, José Ignacio Orías Calvo
Presión política indebida	Branko Goran Marinkovic Jovicevic, Hugo Paz Lavadenz, Juana Quispe Apaza y familiares, Leopoldo Fernández Ferreira, Lilia Mónica Velásquez Castaños, Rosario Cháñez Chire y Gualberto Cusi Mamani, Magda Haase Pérez, Manfred Reyes Villa Bacigalupi, María Cristina del Rosario Canedo Justiniano, Mario Adel Cossío Cortez, Zvonko Matkovic Ribera
Reelección indefinida (2016–2024)	Sebastián Moro, Waldo Albarracín Sánchez y otros 137-18, 2417-18, 432-18
Sistema judicial defectuoso	“mgab” y familia, Aberlardo Árevalo Choque y otros, Alejandro Gelafio Santiesteban Stroebel, Asencio Cruz Nina, Blas Valencia Campos y otros, Brisa Liliana de Angulo Losada, Carlos Alfredo Camacho Moro y su madre, Carlos Quispe Quispe y familia, Caso N° 12350 MZ, César Francisco Villaroel Guevara, Gaby Esperanza Candia de Mercado, Gonzalo Durán y otros, Grover Beto Poma Guanto y familiares, I.V.,

Tipo de caso	Casos
	Javier Charque Choque y familia, Javier Villanueva Martino, José Antonio Cantoral Benavides y familia, José María Peñaranda Aramayo, Juan Carlos Encinas Mariaca y familia, Juan Carlos Pedraza Cuéllar y Richard Germán Márquez Campero, Juan Carlos Santistevan López y familiares, Kathia Bertha Aguilar Flores y familia, Lucio Orlando Ortuño Rivas, Marcela Alejandra Porco, María Elena Blanco Quintanilla de Estenssoro, María Nina Lupe del Rosario Andrade Salmón, Mario Francisco Tadic Astorga y otros, Mirtha Quevedo Acalinovic, Mustafa Selin Ortiz Havivi, Odón Fernando Mendoza Soto, Patricia Jacqueline Flores Velásquez y familia, Peralta Espinoza, Raúl García Linera y otros, Roberto Orlando Igreda Coz, Ronald Enrique Castedo Allerding, Rinaldo Juan Pacheco Osco, Frida Pacheco Tineo, Juana Guadalupe y Juan Ricardo Pacheco Tineo, Tanimbu Guiraendy Estremadoiro Quiroz
Guerra del Gas	Roberto Claros Flores y otros
Unión libre del mismo sexo	David Víctor Aruquipa Pérez y Guido Álvaro Montaña Durán
Violación al consentimiento libre, previo e informado contra indígenas	64 comunidades de los pueblos Mojeño, Yuracaré y Tsimane

Fuente: Elaboración propia.

Con el fin de preservar la riqueza analítica y contextual de los casos, se ha incorporado, cuando corresponde, un tipo de afectación dentro de cada eje temático. Esta clasificación permite precisar con mayor detalle el carácter de la violación o el contexto específico en que se produjeron los hechos, así como su vinculación con otros derechos.

De esta manera, dentro del eje “Dictadura (1964-1982)”, se identifican tipos de afectación como detención arbitraria y tortura, matanza de mineros, reconocimiento y reparación integral, y falta de investigación judicial. En el eje “Sistema judicial defectuoso”, se registran situaciones como violación de garantías procesales, violencia contra mujeres, violencia contra indígenas, violencia en la milicia, persecución judicial, falta de investigación en casos de migración, acoso escolar, y omisión investigativa en casos de violencia contra mujeres o personas indígenas. Asimismo, en el eje “Presión política indebida”, los tipos de afectación incluyen hostigamiento a autoridades judiciales, destitución forzada, restricción de la independencia judicial, persecución judicial, y violencia contra mujeres. En el eje de “Reelección indefinida”, se identificó un caso vinculado a convulsión social derivada de la elección presidencial de 2019. Otras afectaciones relevantes incluyen la negación de ascenso policial (dentro de “Discriminación por género”), el servicio militar obligatorio en contradicción con convicciones éticas o religiosas (en “Objeción de conciencia”), y la violación al consentimiento libre, previo e informado de pueblos indígenas. Estos tipos de

afectación permiten una lectura más fina de las tensiones estructurales subyacentes, y evidencian cómo determinadas prácticas o patrones han impactado el ejercicio de derechos fundamentales en distintos sectores de la sociedad boliviana.

Esta estrategia de clasificación permite no solo ordenar la información, sino también construir una línea temporal simplificada que facilita la comprensión de la evolución del escenario de derechos humanos en Bolivia en función de las problemáticas estructurales más recurrentes. Así, se favorece una lectura analítica de los conflictos abordados por el SIDH y su relación con contextos políticos, sociales y jurídicos específicos.

Toda la información recabada fue sistematizada en una matriz en formato Excel, que constituye el instrumento central de análisis. Esta matriz incluye, para cada caso, la identificación del caso (nombre, contexto nacional relevante, tipo de caso, y antecedentes), así como información relativa a la petición (fecha de presentación y derechos denunciados como vulnerados) a la CIDH (decisión de admisión o no, fecha, motivación de la decisión, derechos identificados por la CIDH como posiblemente vulnerados e identificación de la parte favorecida) y a la Corte IDH en los casos que corresponda (derechos reconocidos como vulnerados, estado procesal del caso, fecha de resolución final e identificación de la parte favorecida).

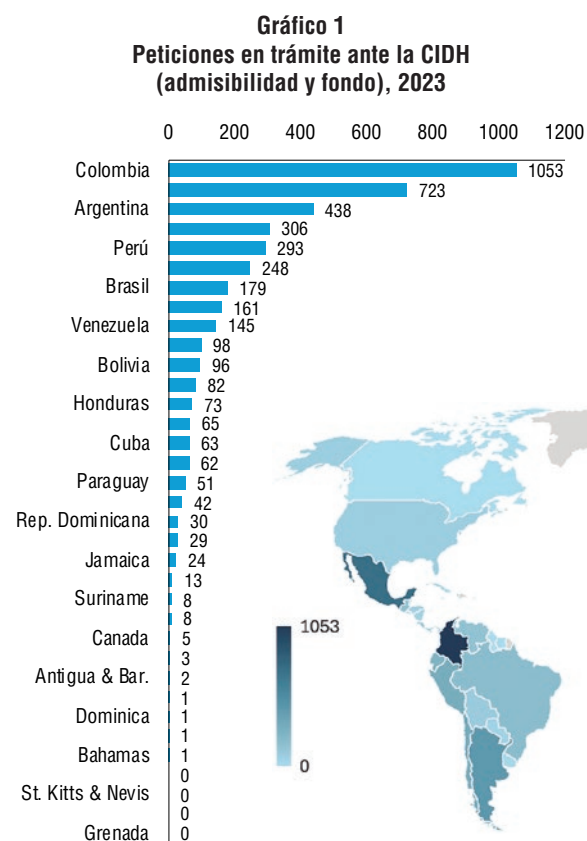
A partir de la matriz, se elaboraron tablas dinámicas en Excel que permiten cruzar los datos de forma sistemática, facilitando el análisis estadístico de las frecuencias por año y por tipo de derecho afectado. Esto posibilitó visualizar patrones en las denuncias y decisiones del SIDH, así como comparar las temáticas abordadas por los distintos actores (peticionantes, CIDH, Corte IDH) a lo largo del tiempo.

En cuanto a los aspectos éticos, la investigación se basa exclusivamente en el análisis de información pública disponible en las fuentes formales y oficiales referidas. Por tanto, no se hace uso de datos sensibles, ni se involucra la participación directa de personas, lo que exime al estudio de requerir aprobación previa por parte de comités de ética académica. Asimismo, la investigación no emplea testimonios privados, entrevistas, imágenes, ni ningún otro tipo de información que pueda comprometer la identidad, intimidad, integridad o dignidad de personas naturales o colectivos identificables. En ese marco, se garantiza plenamente el respeto a los principios éticos de confidencialidad,

legalidad y no afectación de derechos personales. Esta práctica está plenamente respaldada por los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, los cuales han sido claros en establecer que el uso de información proveniente de actos públicos, como sentencias o resoluciones judiciales, no constituye una infracción a la protección de datos personales, siempre que no se difundan datos sensibles (Franco García & Quintanilla Perea, 2020).

III. Comparativa regional de Bolivia en el SIDH

Para contextualizar adecuadamente el desempeño de Bolivia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), conviene iniciar situando su posición en relación con los demás países de la región. La comparación de casos en trámite ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en América Latina y el Caribe revela una amplia variabilidad entre los Estados, reflejando diferencias significativas en tamaño poblacional, conflictividad interna, capacidad institucional y uso del sistema interamericano, tal como se puede apreciar en el Gráfico 1.



Fuente: Elaboración propia.

En un extremo se encuentran Estados insulares del Caribe oriental como Grenada, Saint Lucia, St. Kitts & Nevis y St. Vincent & the Grenadines, que no registran peticiones. Esta ausencia puede atribuirse a su dimensión territorial reducida, baja intensidad de conflictividad interna o escasa articulación con los mecanismos del SIDH. Un segundo grupo, compuesto por países como Bahamas, Belice, Dominica y Guyana, presenta entre 1 y 4 casos, reflejando posiblemente una baja demanda del SIDH.

En contraste, países como Haití (13) y Surinam (8), aunque no exhiben cifras elevadas, muestran un número proporcionalmente más alto si se considera su tamaño y situación, lo que podría estar relacionado con factores estructurales como la pobreza crónica, la inestabilidad política o la debilidad institucional persistente, entre otros.

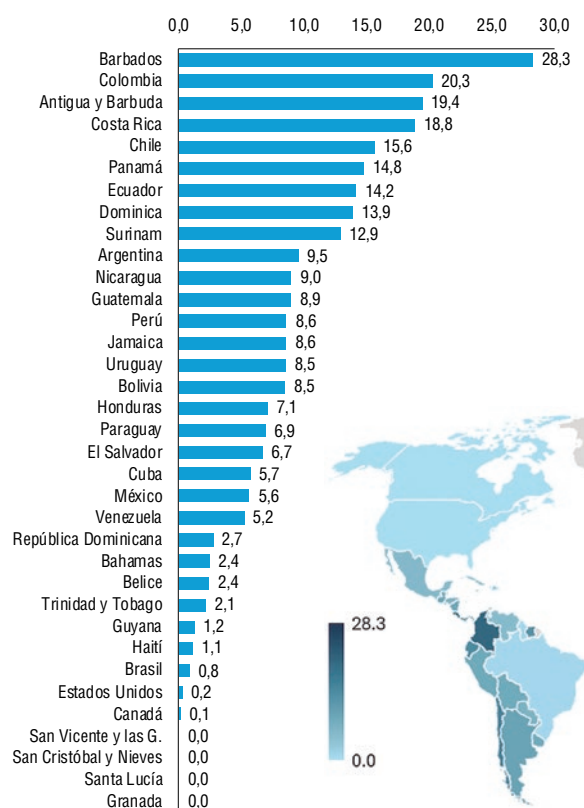
Por otro lado, destacan países con altos volúmenes de peticiones como Jamaica (24), Uruguay (29), Argentina (438), México (723), y en particular Colombia, que lidera con 1.053 casos en trámite ante la CIDH. Este patrón podría sugerir que fenómenos como la violencia estructural, conflictos armados internos, crisis migratorias o procesos de justicia transicional tienden a generar una mayor activación del sistema interamericano por parte de víctimas, organizaciones y defensores de derechos humanos. Sin embargo, el estudio de estos criterios excede el alcance de este estudio.

En este espectro, Bolivia se ubica en el puesto 11 entre los países con mayor número de casos registrados ante la CIDH, con un total de 96 peticiones en trámite. Si bien esta cifra es considerablemente menor que la de países como Colombia (1053), México (723) o Argentina (438), es superior a la de Estados como Canadá (5) o los países caribeños que no registran peticiones. Esta posición refuerza la idea de que Bolivia mantiene un flujo constante de denuncias ante el sistema interamericano, aunque sin alcanzar los niveles de litigiosidad propios de contextos marcados por crisis prolongadas, violencia generalizada o conflictos armados internos.

Sin embargo, esta ubicación no debe interpretarse como un indicador de baja conflictividad, sino más bien como una oportunidad para examinar con mayor profundidad la naturaleza, distribución temática y evolución de las denuncias presentadas contra el Estado boliviano. Además, permite indagar en los factores estructurales —como la ineficiencia judicial, la

politización institucional o la debilidad de los mecanismos internos de protección— que expliquen su activación ante el SIDH y que, a pesar de no traducirse en cifras absolutas tan altas como otros países, reflejan tensiones persistentes en materia de derechos humanos.

Gráfico 2
Peticiones en admisibilidad y fondo ante la CIDH
por millón de habitantes y población estimada, 2023



Fuente: Elaboración propia

Si bien en términos absolutos Bolivia presenta 96 casos ante la CIDH, un número moderado en comparación con otros países, el análisis proporcional revela una imagen relativamente diferente. Con una población estimada de 11,3 millones de personas, Bolivia alcanza una proporción de 8,5 casos por millón de habitantes. Este enfoque revela que Bolivia comparte la misma proporción de casos que Uruguay (8,5) y se ubica por encima de países como Brasil (0,8), Estados Unidos (0,2), Venezuela (5,2) y México (5,6). La lectura proporcional ajusta la comparación a la realidad demográfica de cada país, visibilizando de forma más equilibrada la presión ciudadana y organizacional sobre los mecanismos del SIDH, así como el grado de disfunción institucional percibido por la población.

Países con una proporción aún mayor que Bolivia incluyen a Chile (15,6), Ecuador (14,2),

Panamá (14,8), Costa Rica (18,8) y Colombia (20,3), lo que sugiere que estos Estados, además de tener conflictos estructurales relevantes, cuentan con una sociedad civil activa, mecanismos de denuncia más accesibles, o mayor conocimiento sobre el funcionamiento del sistema interamericano. En el extremo superior del ranking proporcional se ubican Barbados (28,3) y Antigua y Barbuda (19,4), donde, debido a su población reducida, incluso unos pocos casos generan altos índices relativos.

En este marco, Bolivia ocupa el puesto 16 en cuanto a la proporción de casos registrados ante la CIDH por millón de habitantes, una posición ligeramente inferior a su ubicación en cifras absolutas, donde se sitúa en el puesto 11. Esta diferencia sugiere que, aunque Bolivia presenta un volumen significativo de peticiones ante el SIDH en términos totales, su nivel de activación relativo al tamaño de su población es más moderado.

IV. Derechos más frecuentemente alegados por los peticionarios

A partir del relevamiento efectuado, se ha podido establecer la cantidad de casos presentados ante el SIDH por año dentro del período analizado (cfr. Tabla 1). Durante el período analizado, se identifican fluctuaciones en el volumen de derechos reclamados ante el SIDH, con alternancia entre años de incremento y disminución. En la década de 1980, la actividad fue particularmente baja, destacando 1980 con apenas tres presuntas violaciones a los derechos humanos. A partir de 1994, se observa un crecimiento sostenido en su número, reflejo de una mayor activación del sistema. En el año 2000 se registraron seis derechos reclamados, y esta tendencia ascendente se intensificó en la década siguiente, alcanzando un punto máximo en 2010, con un total de 55 derechos, el valor más alto del período examinado (ver Gráfico 3).

A partir de 2011, el número de derechos peticionados muestra una tendencia a la baja, con 31 en 2011, 23 en 2012, y así sucesivamente, hasta llegar a 5 en 2025, salvo por dos años, el 2014 con 24 casos y 2019 con 26 casos, donde se registra un incremento.

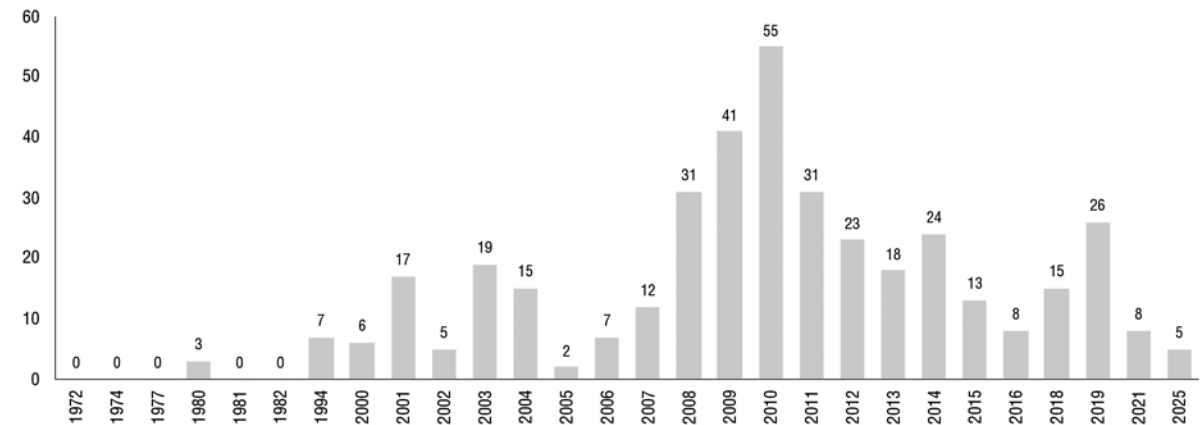
De acuerdo con los hallazgos, 24 de los 26 derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) han sido invocados en las peticiones presentadas ante el

Sistema Interamericano en relación con Bolivia. Este dato evidencia que una parte sustancial del catálogo de derechos ha sido objeto de denuncias por presuntas vulneraciones, lo que refleja tanto la amplitud de los conflictos abordados como la relevancia práctica de estos derechos en contextos de vulnerabilidad. El Gráfico 4 presenta el número de veces que cada derecho ha sido invocado, permitiendo identificar aquellos que han sido denunciados con mayor frecuencia por parte de los peticionarios. Esta distribución

aporta una visión cuantitativa del énfasis en determinados derechos dentro de las peticiones, y contribuye a detectar áreas críticas en materia de derechos humanos.

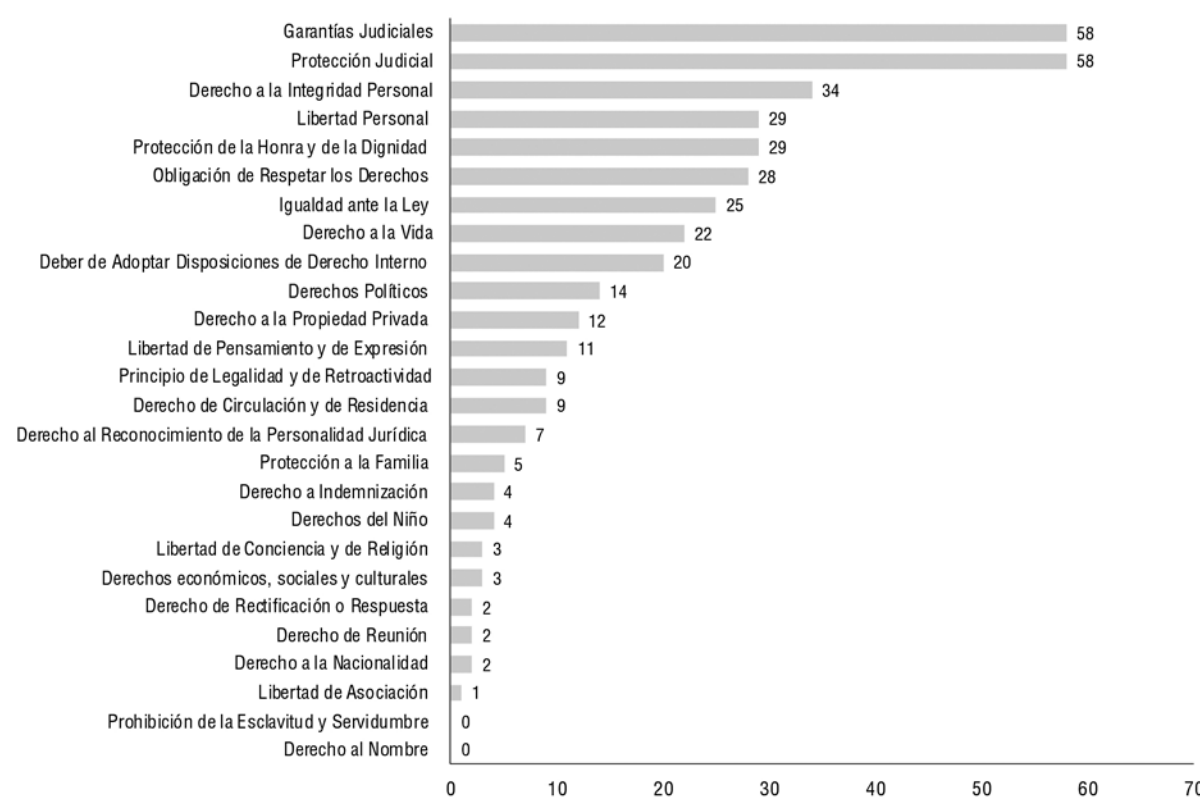
Los derechos más frecuentemente alegados como vulnerados por las víctimas en los casos bolivianos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos incluyen el derecho a la protección judicial (art. 25 CADH), las garantías judiciales (art. 8), la integridad personal (art. 5), la protección de la honra y la dignidad (art. 11),

Gráfico 3
Número de derechos peticionados ante la CIDH por año, 1972-2025



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4
Número de veces en que cada derecho ha sido peticionado



Fuente: Elaboración propia.

la libertad personal (art. 7) y la obligación estatal de respetar los derechos (art. 1.1). Esta recurrencia revela patrones de afectación estructural a derechos fundamentales, especialmente aquellos vinculados al acceso a la justicia, la protección de la persona frente a abusos estatales, y la vigencia del Estado de derecho. El uso reiterado de estas figuras jurídicas por parte de las víctimas sugiere no solo fallas institucionales específicas, sino también una percepción generalizada de desprotección, donde el sistema judicial nacional resulta insuficiente o ineficaz como vía de reparación.

V. Respuestas del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

De acuerdo con la información registrada, de las peticiones presentadas ante la CIDH en relación con Bolivia, 71 fueron admitidas a trámite por la Comisión, mientras que 14 no superaron la etapa de admisibilidad. Este dato evidencia que, en la mayoría de los casos, las denuncias formuladas contra el Estado boliviano cumplieron con los requisitos formales y sustantivos establecidos por el Sistema Interamericano, lo que permitió que sean aceptadas para ser examinadas en cuanto al fondo, es decir, se decida sobre si hubo o no violación de los derechos humanos reclamados. La alta tasa de admisibilidad sugiere que las peticiones no solo estaban bien fundamentadas, sino que también reflejan problemáticas estructurales plausibles de haber constituido violaciones a los derechos protegidos por la Convención Americana.

Sin embargo, a pesar de este número significativo de casos admitidos por la CIDH, hasta la fecha sólo siete han sido resueltos por la Corte IDH. En todos ellos, la Corte concluyó que el Estado boliviano incurrió en responsabilidad internacional por la vulneración de derechos humanos, al determinar el incumplimiento de sus obligaciones convencionales. Es importante destacar que no se registra ningún caso en el que la Corte haya fallado a favor del Estado, lo que refuerza la gravedad de las violaciones constatadas y la limitada capacidad institucional para revertir estos patrones ante el sistema internacional.

Cabe esperar que, en los próximos años, la Corte IDH continúe emitiendo decisiones respecto a otros casos bolivianos, en la medida en que estos sigan su curso procedimental. La programación de audiencias y sentencias por parte de la Corte depende de varios factores, entre ellos la complejidad del caso, la acumulación de

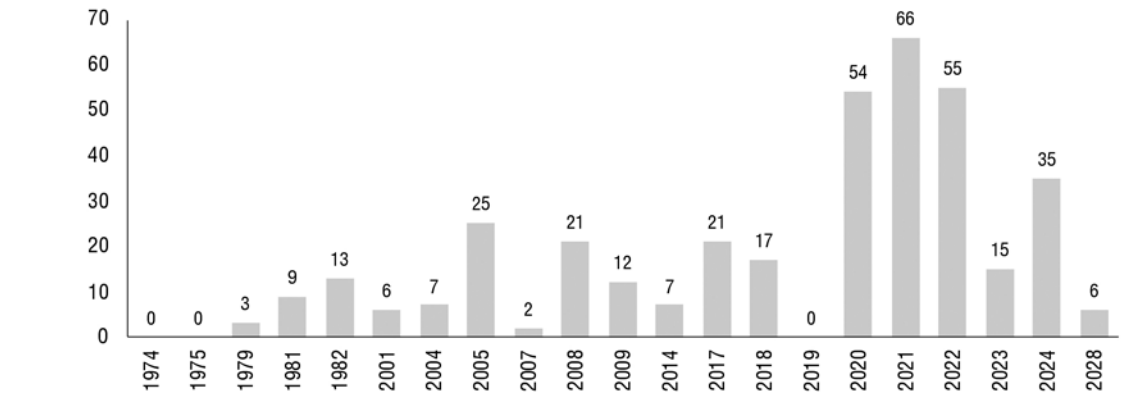
procesos en agenda, la disponibilidad de recursos técnicos y jurídicos, así como la urgencia o gravedad de las violaciones denunciadas. Asimismo, aspectos como la voluntad procesal de las partes, la existencia de medidas provisionales o soluciones amistosas en trámite, y el cumplimiento de etapas previas ante la CIDH también influyen en los tiempos de resolución. Por ello, aunque el número de sentencias actuales es limitado, la tendencia indica un aumento progresivo en el tratamiento de casos bolivianos, en consonancia con el fortalecimiento de los mecanismos de protección regional.

En el Gráfico 5 se presenta un análisis dividido en dos periodos: el primero abarca desde 1974 hasta 2019, y el segundo comprende los años 2020 a 2025. Durante el primer periodo, el número de derechos reconocidos o admitidos por año por la CIDH en relación con Bolivia se mantuvo relativamente estable, sin superar los 25 en ningún año. El pico más alto se registró en 2005, con 25 derechos reconocidos, seguido por 21 en los años 2008 y 2017, y 17 en 2018. Este comportamiento sugiere una utilización moderada pero sostenida del Sistema Interamericano por parte de las víctimas bolivianas durante las décadas iniciales de participación.

En contraste, el segundo periodo muestra un incremento sustancial en la cantidad de derechos reconocidos por la CIDH. En 2021 se alcanzó el máximo histórico con 66 derechos, seguido de 55 en 2022 y 54 en 2020. Este aumento puede explicarse por la mayor cantidad de peticiones admitidas durante esos años, lo que refleja tanto una intensificación en la presentación de denuncias como una mayor apertura del Sistema Interamericano para examinar la situación boliviana. También puede estar relacionado con el agravamiento de tensiones institucionales, sociales y políticas—como la crisis poselectoral de 2019—que activaron con mayor fuerza los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos.

En el Gráfico 6 se presenta el número de derechos admitidos como supuestamente vulnerados por la CIDH, en el marco de las peticiones presentadas contra el Estado boliviano. De acuerdo con estos datos, el derecho más frecuentemente admitido es el de protección judicial, con 51 menciones, seguido muy de cerca por las garantías judiciales, con 50. En tercer lugar, se encuentra el derecho a la integridad personal, reconocido como vulnerado en 47 ocasiones. Le siguen la obligación del Estado de respetar los derechos humanos, con 34 menciones, y la libertad personal, admitida como vulnerada en 30 casos.

Gráfico 5
Número de derechos reconocidos o admitidos por año por la CIDH



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 6
Derechos reconocidos por la CIDH



Fuente: Elaboración propia.

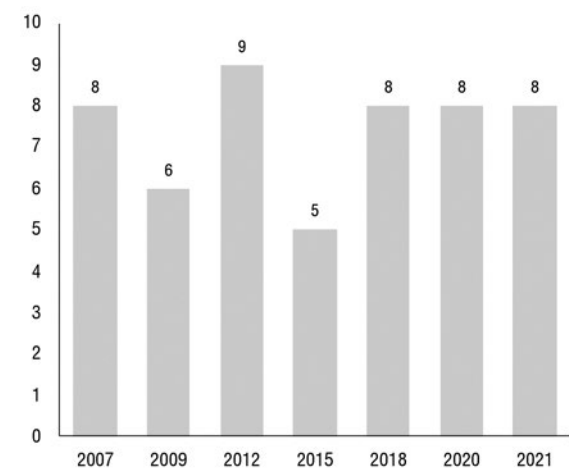
Estos datos evidencian que las principales denuncias admitidas por la CIDH se concentran en derechos vinculados al acceso a la justicia, al debido proceso y a la protección de la integridad física y psíquica de las personas. La reiteración de estas categorías sugiere la existencia de fallas estructurales en el sistema judicial boliviano, así como en el cumplimiento de las garantías fundamentales. Esta lectura coincide con el análisis de Ramiro Orías (2015), quien advierte que, desde la recuperación de la democracia, el sector justicia

en Bolivia ha mostrado una realidad crítica, caracterizada por su debilidad institucional, su falta de independencia y su limitada capacidad de respuesta ante violaciones de derechos humanos. A su vez, estos hallazgos encuentran eco en la jurisprudencia de la Corte IDH, la cual ha reiterado en diversos fallos la obligación de los Estados de garantizar un recurso efectivo (art. 25 CADH) y de respetar las garantías del debido proceso (art. 8 CADH), especialmente en contextos donde el órgano judicial se encuentra sometido a

presiones externas o presenta graves deficiencias estructurales. En casos como *Trujillo Oroza vs. Bolivia* (Corte IDH, 2000) o *Andrade Salmón vs. Bolivia* (Corte IDH, 2016), la Corte ha subrayado que la falta de independencia judicial y la inacción estatal frente a violaciones graves no solo vulneran derechos individuales, sino que perpetúan la impunidad y debilitan el Estado de derecho. Así, las cifras presentadas no solo reflejan patrones de denuncia, sino también una constante validación jurídica por parte del SIDH sobre las deficiencias institucionales persistentes en Bolivia.

La Corte IDH, tras un riguroso análisis de los casos presentados contra el Estado boliviano, determinó su responsabilidad internacional por la vulneración de derechos humanos en un total de siete casos, con sentencias emitidas entre los años 2007 y 2021, conforme se puede ver en el Gráfico 7. El año con mayor número de derechos reconocidos como vulnerados fue 2012, con un total de nueve, mientras que en los demás años el número osciló entre cinco y ocho. Este patrón revela una constante afectación a múltiples derechos en cada caso resuelto.

Gráfico 7
Número de derechos reconocidos
por año por la Corte IDH, 2007-2021



Fuente: Elaboración propia.

Este comportamiento estadístico se explica por el hecho de que cada una de las sentencias dictadas por la Corte corresponde a uno de los siete casos en los que Bolivia fue declarada responsable. Dado que la mayoría de estos casos implican violaciones sistemáticas o complejas, es común que cada fallo reconozca múltiples derechos afectados. Esto no sólo da cuenta de la gravedad de las violaciones analizadas, sino también de la dimensión estructural y acumulativa de los daños sufridos por las víctimas. En efecto,

la intervención de la Corte suele darse cuando los mecanismos internos han fallado de forma persistente, generando contextos de violación de diversos derechos humanos.

Según los datos representados en el Gráfico 8, la Corte IDH ha declarado al Estado boliviano responsable por la vulneración de diversos derechos fundamentales en todos los casos sometidos a su jurisdicción. El derecho más frecuentemente vulnerado fue la obligación de respetar los derechos humanos (art. 1.1 de la CADH), reconocida como incumplida en los siete casos analizados. Esto indica que en cada sentencia contra Bolivia se identificó un incumplimiento estructural del deber estatal de garantía y protección de los derechos humanos.

Asimismo, en seis de los siete casos, la Corte determinó la violación del derecho a la protección judicial y del derecho a la integridad personal, lo que evidencia deficiencias persistentes tanto en la actuación de las autoridades judiciales como en la salvaguarda de la seguridad física y psicológica de las víctimas. En cinco de los siete casos, también se constató la vulneración del derecho a la libertad personal y de las garantías judiciales, sugiriendo patrones preocupantes de detenciones arbitrarias y de procesos legales carentes de las mínimas garantías del debido proceso.

Este conjunto de hallazgos pone de manifiesto una tendencia sistemática de afectación a derechos esenciales, particularmente aquellos vinculados al acceso a la justicia, la integridad de la persona y las obligaciones estatales de respeto y garantía de los derechos humanos. Las decisiones de la Corte, además de establecer responsabilidades, evidencian la necesidad urgente de reformas estructurales en el sistema judicial boliviano y en los mecanismos de protección estatal.

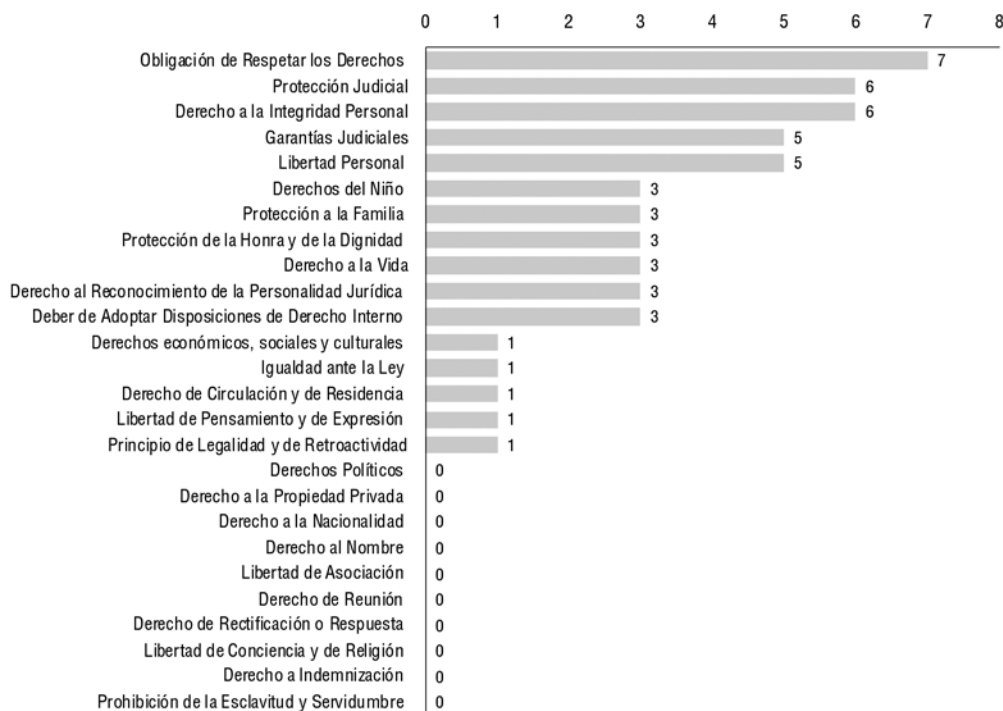
El análisis de los derechos involucrados en los casos bolivianos ante el Sistema Interamericano permite identificar patrones significativos tanto en los derechos más frecuentemente peticionados por las víctimas como en aquellos que fueron efectivamente reconocidos como vulnerados por la Comisión y la Corte Interamericana. La comparación entre ambas dimensiones –representada en el Gráfico 9– revela no solo criterios de selectividad y consistencia jurídica en el tratamiento de las denuncias, sino también las prioridades temáticas y los enfoques interpretativos predominantes en ambos órganos del sistema. Cabe señalar que las diferencias entre los derechos reconocidos por la Comisión y los reconocidos por la Corte también responden al hecho de que esta última ha resuelto,

hasta el presente, un número significativamente menor de casos bolivianos en comparación con las peticiones presentadas y las admitidas por la CIDH. Esta limitación cuantitativa incide en la distribución estadística de los derechos reconocidos judicialmente.

Se observa una variabilidad significativa entre la cantidad de derechos que las víctimas

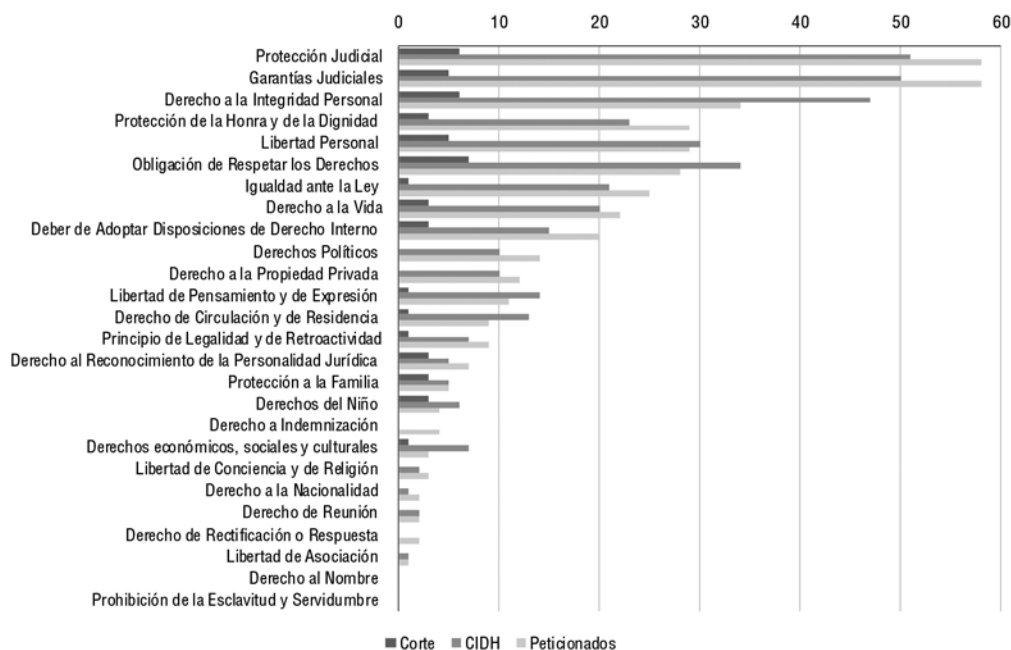
alegan como vulnerados en sus peticiones y los derechos que finalmente son reconocidos como tales por la CIDH. Esta diferencia puede atribuirse, en gran medida, a que en algunos casos las partes peticionarias no logran aportar suficientes elementos probatorios o fundamentos jurídicos sólidos que permitan a la Comisión concluir que efectivamente se produjo una violación. La

Gráfico 8
Derechos reconocidos por la Corte IDH



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 9
Número de derechos peticionados y reconocidos por la CIDH y la Corte IDH



Fuente: Elaboración propia.

admisibilidad y posterior determinación de la vulneración de un derecho dependen no solo de la gravedad de los hechos denunciados, sino también de la coherencia de la argumentación, la calidad de la evidencia presentada y su correspondencia con los estándares jurídicos establecidos por el Sistema Interamericano.

En este contexto, algunos derechos –como la protección judicial y las garantías judiciales– presentan una alta frecuencia tanto en peticiones como en reconocimientos. Este patrón sugiere que el sistema judicial boliviano atraviesa una crisis persistente, caracterizada por la pérdida de independencia, el debilitamiento del debido proceso, la corrupción y la politización de las instituciones judiciales, entre otros factores. Asimismo, estos datos evidencian que los mecanismos de justicia y protección de derechos están siendo desafiados, lo que pone de relieve la necesidad de reformas estructurales y una atención prioritaria por parte de las autoridades competentes. Esta situación se refleja también en los niveles de desconfianza ciudadana: según datos de *Latino-barómetro* (2023), Bolivia ocupa el decimotercer lugar entre diecisiete países de la región en cuanto al porcentaje de personas que afirman no tener ninguna confianza en su sistema judicial, siendo superada únicamente por Venezuela, Paraguay, Ecuador y Perú –este último ubicado en el último lugar de la medición regional.

Por otra parte, se ha identificado que los derechos civiles, como el derecho a la vida (22 peticiones), y los derechos políticos, como la libertad de pensamiento y expresión (11 peticiones), también presentan una cantidad significativa de alegaciones y reconocimientos por parte de la CIDH. Estos datos reflejan una preocupación constante por la garantía de la participación ciudadana, el respeto a la integridad física y la protección de las libertades fundamentales, más allá del contexto político específico o del periodo histórico en cuestión.

Aunque el derecho a la vida cuenta con una protección formal en el marco jurídico nacional e internacional, su garantía efectiva puede verse comprometida en contextos de violencia institucional, represión estatal o negligencia de las autoridades. Estas condiciones evidencian fallas estructurales en los mecanismos de prevención, protección y reparación de violaciones a este derecho esencial. De forma similar, la libertad de expresión ha sido objeto de restricciones, tanto mediante procesos judiciales arbitrarios como a través de formas de censura indirecta y

persecución política, lo que ha limitado el ejercicio pleno de la ciudadanía y ha debilitado el debate democrático. Estas vulneraciones fueron particularmente notorias durante los periodos dictatoriales, cuando el control estatal sobre los medios de comunicación y la represión de voces disidentes alcanzaron niveles críticos.

Los datos comparativos entre los derechos peticionados por las víctimas y los reconocidos como vulnerados por la CIDH evidencian diferencias relevantes que muestran la capacidad de la Comisión para identificar violaciones adicionales a las alegadas. En siete derechos, la CIDH reconoció más vulneraciones que las inicialmente planteadas por los peticionarios. Entre ellos destacan la libertad personal (30 reconocimientos frente a 29 peticiones), la obligación de respetar los derechos humanos (34 frente a 28), el derecho a la integridad personal (47 frente a 34), los derechos económicos, sociales y culturales (7 frente a 3), el derecho de circulación y residencia (13 frente a 9), la libertad de pensamiento y expresión (14 frente a 11), y el derecho del niño (6 frente a 4).

Este comportamiento refleja que la CIDH, en ejercicio de su mandato, no se limita estrictamente a las alegaciones formuladas por los peticionarios, sino que, al aplicar el principio de verdad material, el enfoque pro persona y el deber de protección reforzada que orienta su mandato, analiza los hechos de manera integral para identificar todas las posibles violaciones conforme a los estándares interamericanos. Este rol activo fortalece la función protectora de la Comisión, permitiéndole ofrecer respuestas más completas y ajustadas a la realidad de las víctimas, incluso cuando estas no han podido identificar o alegar adecuadamente la totalidad de sus derechos vulnerados.

VI. Ejes temáticos de los casos contra Bolivia ante el SIDH

Como se refirió en la Tabla 3, los casos analizados han sido agrupados en un total de 12 ejes temáticos, lo que permite identificar patrones estructurales en las violaciones de derechos humanos denunciadas y procesadas ante el SIDH. En este marco, el Gráfico 10 muestra el número de casos registrados por cada uno de los doce ejes temáticos identificados durante el periodo de análisis. Esta visualización permite observar con mayor claridad la distribución de las denuncias presentadas ante el Sistema Interamericano según las problemáticas estructurales predominantes en Bolivia.

Gráfico 10
Número de casos por eje temático identificado



Fuente: Elaboración propia.

En el ámbito judicial, se evidencia una recurrencia significativa de deficiencias estructurales, que posicionan al sistema de justicia como uno de los principales ejes de afectación a los derechos humanos en Bolivia. De los 85 casos analizados, 37 –aproximadamente el 43%– están directamente relacionados con el funcionamiento deficiente de la justicia. Esta alta incidencia refleja una desconfianza sostenida por parte de la ciudadanía, expresada en una diversidad de casos que van desde la llamada “Guerra del Gas” hasta múltiples denuncias vinculadas a presión política indebida.

Dentro de este eje temático, se identifican la persistencia de casos internacionales relacionados con un sistema judicial defectuoso en Bolivia que responde a una combinación de factores estructurales que exceden lo coyuntural. Entre los principales tipos de afectación identificados se encuentran la violación de garantías procesales, la falta de investigación judicial, la persecución a operadores de justicia y formas de violencia institucional ejercida contra sectores vulnerables, como personas privadas de libertad, mujeres, indígenas o miembros de la milicia. Estos patrones reflejan no solo la ineficacia del sistema para garantizar justicia, sino también una situación crónica de impunidad. En esta línea, Pásara (2015) sostiene que la justicia boliviana ha arrastrado históricamente una combinación de ineficiencia, corrupción e injerencia política, lo que la ha hecho estructuralmente dependiente del poder político y económico. Esta relación de dependencia ha impedido la consolidación de un sistema judicial independiente y eficaz, convirtiéndolo en uno

de los problemas transversales más denunciados en el ámbito interamericano.

Los casos agrupados bajo los ejes temáticos de presión política indebida y reelección indefinida evidencian con claridad la influencia directa del poder político sobre el sistema judicial. Se identificaron 10 casos vinculados a presión política y 4 casos relacionados con la reelección indefinida, lo cual sugiere un patrón de uso instrumental del aparato judicial con fines de control político. Dentro de estos ejes, los tipos de afectación comprenden situaciones como persecución judicial, violencia contra mujeres, restricción de la independencia judicial, destitución forzada de autoridades y hostigamiento a operadores de justicia. Estas prácticas comprometen seriamente la autonomía del poder judicial, contribuyen al desprestigio institucional y profundizan la desconfianza ciudadana en el sistema de justicia, además de reflejar una manipulación del marco normativo democrático mediante el control de los órganos encargados de garantizar derechos fundamentales.

En el eje temático correspondiente al periodo dictatorial (1964-1982), se identificaron 10 casos, lo que indica una persistente deuda del Estado boliviano con la justicia transicional. Los tipos de afectación observados incluyen detención arbitraria y tortura, matanza de mineros, ausencia de investigación judicial y falta de reparación integral. Estos casos reflejan el impacto histórico de los regímenes autoritarios sobre los derechos humanos y una omisión prolongada en el cumplimiento de obligaciones internacionales relacionadas con verdad, justicia y reparación, tanto para las víctimas como para sus familiares.

Asimismo, se registra un caso correspondiente al eje de pueblos indígenas, que pone en evidencia su situación de vulnerabilidad estructural. El tipo de afectación identificado refiere a la violación del consentimiento libre, previo e informado, lo que refleja una brecha persistente entre el reconocimiento normativo de los derechos indígenas –consagrado en la actual Constitución Política del Estado (2009) y en instrumentos internacionales– y su aplicación efectiva en la práctica estatal.

Finalmente, el eje temático de objeción de conciencia comprende dos casos en los que los peticionarios se negaron a realizar el servicio militar obligatorio por razones de convicciones religiosas o éticas. El tipo de afectación en estos casos pone en tensión la legislación nacional con el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, protegido por el derecho internacional de los derechos humanos. Estos casos ilustran conflictos entre deberes estatales y libertades individuales fundamentales, así como la necesidad de garantizar mecanismos adecuados de respeto y protección a las objeciones de conciencia por motivos legítimos.

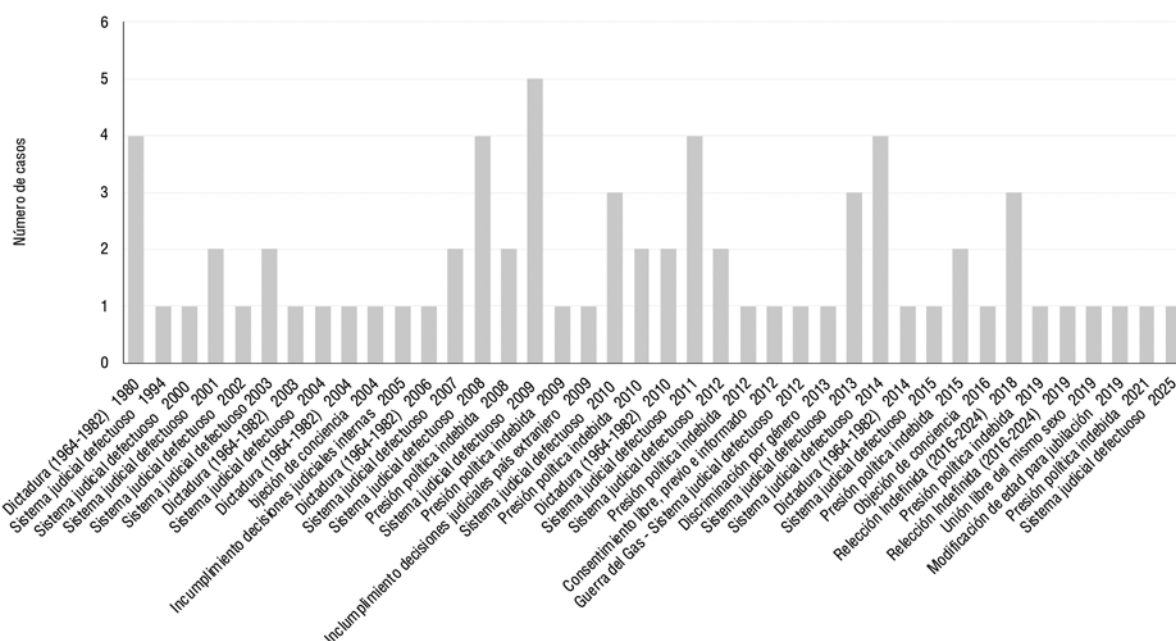
VII. Dinámicas temporales de los casos por eje temático

La distribución temporal de los casos bolivianos ante el SIDH revela una evolución marcada por la

persistencia de problemas estructurales que han afectado de manera sostenida la garantía de los derechos humanos en el país, tal como se puede observar en el Gráfico 11. A partir de la línea de tiempo reconstruida (1980-2025), se observa con claridad que el eje temático más constante ha sido el del sistema judicial defectuoso, presente de forma ininterrumpida desde mediados de los años 1990 hasta 2025, con una concentración especial en la década de 2000 y un repunte en los años recientes. Este eje aglutina tipos de afectación como violación de garantías procesales, falta de investigación, violencia institucional, y persecución judicial, entre otros.

Por su parte, el eje “Dictadura (1964-1982)” se hace visible en la línea del tiempo con una primera aparición en 1980 y posteriores repuntes en 2003, 2004, 2005, 2010 y 2014. Esta distribución sugiere un proceso escalonado de litigio internacional vinculado a la justicia transicional. La recurrencia de casos ante el SIDH vinculados a violaciones cometidas durante las dictaduras bolivianas no solo obedece al paso del tiempo, sino a la forma parcial e incompleta en que se gestionó la justicia transicional en el país. Tal como señala Santalla (2009), aunque Bolivia fue pionera en crear una comisión de la verdad centrada en desapariciones forzadas, esta nunca concluyó su mandato ni presentó un informe final. Asimismo, si bien se dictó una sentencia contra el ex dictador García Meza, la mayoría de los crímenes de otros gobiernos de facto quedaron impunes. Esta

Gráfico 11
Línea del tiempo de tipo de peticiones según contexto, 1980-2025



Fuente: Elaboración propia.

ausencia de investigación integral, reparación efectiva y sanción penal ha mantenido abierta la demanda de justicia en el plano internacional, donde los casos –aunque antiguos– siguen siendo presentados ante el SIDH por incumplimiento de los estándares interamericanos sobre verdad, justicia y reparación.

La creciente recurrencia de casos vinculados a presión política indebida ante el SIDH, particularmente entre 2008 y 2019, refleja un patrón sostenido de deterioro institucional en Bolivia, caracterizado por la instrumentalización del sistema judicial con fines políticos. Esta tendencia se ve confirmada por observaciones recientes: según Human Rights Watch (2024), la CIDH advirtió en 2023 que el sistema judicial boliviano ha sido históricamente manipulado en función de los intereses del poder político de turno. Explica también que a esta situación se suma la falta de estabilidad de jueces y fiscales –con cerca del 50% y 80%, respectivamente, en condición de transitorios– lo que los hace particularmente vulnerables a presiones y represalias. Estos factores refuerzan la percepción de una justicia subordinada al poder político, contexto que alimenta la judicialización internacional como vía alternativa de protección de derechos.

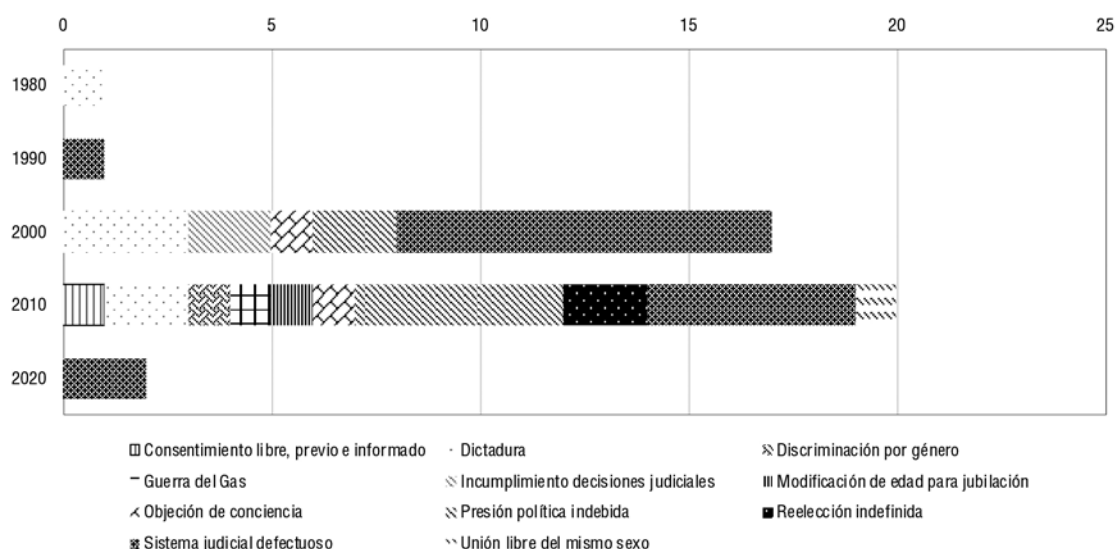
La aparición de casos ante el SIDH vinculados a la reelección presidencial indefinida en Bolivia –identificada por primera vez en 2016 y nuevamente en 2019, en el contexto del conflicto electoral que provocó convulsión social y violaciones masivas a los derechos humanos– debe comprenderse como parte de una tendencia regional más amplia.

Como señalan Grijalva Jiménez y Castro-Montero (2020), en países como Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia, la adopción de la reelección indefinida no fue producto de procesos democráticos consolidados, sino de contextos marcados por hiperpresidencialismo, debilitamiento de la independencia judicial y reglas constitucionales altamente maleables. Explican estos autores que la reelección indefinida ha operado, en estos casos, como un mecanismo de concentración de poder y una vía acelerada hacia la des-democratización, fenómeno que se traduce en conflictos institucionales que han terminado judicializándose a nivel interamericano.

Otros ejes menos frecuentes, pero significativos, incluyen objeción de conciencia (2004 y 2015), violación al consentimiento libre, previo e informado de pueblos indígenas (2012), discriminación por género (2012), e incumplimiento de decisiones judiciales (2004 y 2009), todos los cuales reflejan demandas de colectivos específicos y visibilizan tensiones normativas persistentes entre el derecho interno y el marco internacional de derechos humanos. Finalmente, el eje de modificación de edad para jubilación aparece en 2019, reflejando una tensión más reciente vinculada a derechos laborales y previsionales, posiblemente en el contexto de reformas legislativas sin el debido respeto a estándares internacionales de protección social.

El Gráfico 12 revela una evolución clara en las dinámicas de litigio internacional vinculadas a Bolivia. Durante los años 80 y 90, los casos fueron esporádicos y se concentraron

Gráfico 12
Distribución de casos por eje temático y década



Fuente: Elaboración propia.

exclusivamente en el eje de sistema judicial defectuoso, reflejando una primera ola de denuncias centradas en la ineficiencia y ausencia de garantías judiciales.

A partir de la década de 2000, se observa una intensificación y diversificación de los casos, con una fuerte presencia del eje dictadura (1964-1982) y el ingreso de nuevos ejes como objeción de conciencia e incumplimiento de decisiones judiciales. Este período marca una transición entre demandas de justicia transicional y reclamos por deficiencias estructurales actuales.

En la década de 2010, se produce la mayor concentración y variedad temática. A los ejes ya existentes se suman casos vinculados a presión política indebida, reelección indefinida, discriminación por género, pueblos indígenas, modificación de edad para jubilación y el emblemático caso de la Guerra del Gas. Esta expansión temática refleja tanto el ensanchamiento del catálogo de derechos invocados como el creciente uso del SIDH para denunciar prácticas estatales que comprometen el régimen democrático y el pluralismo.

En los años posteriores a 2020, si bien la cantidad de casos aún es reducida, se mantiene el patrón de persistencia del eje sistema judicial defectuoso, lo que sugiere que las reformas estructurales en este ámbito continúan siendo insuficientes.

Conclusiones y discusiones

El análisis histórico y sistemático de los casos bolivianos ante el Sistema Interamericano revela una evolución marcada por la persistencia de problemáticas estructurales en la garantía de los derechos fundamentales. Desde las primeras denuncias durante las dictaduras militares hasta los casos más recientes vinculados a presiones políticas y deficiencias judiciales, el uso del SIDH por parte de personas y colectivos bolivianos ha sido una respuesta a la ineficacia persistente del aparato estatal para garantizar justicia, verdad y reparación. En este marco, parece evidenciarse que, aunque Bolivia no figura entre los países con mayor volumen de casos, su activación interamericana es sostenida y reveladora de problemas estructurales.

En términos cuantitativos, se identificaron 85 peticiones registradas ante la CIDH, de las cuales el 83% fueron admitidas, reflejando la solidez jurídica y factual de las denuncias. No obstante, apenas siete casos han sido conocidos por la Corte IDH hasta el presente, todos ellos con resultados condenatorios para el Estado

boliviano. Este desfase entre el número de casos admitidos y los resueltos judicialmente evidencia tanto los tiempos procesales del sistema como las limitaciones institucionales internas para responder adecuadamente a las recomendaciones de la CIDH y evitar la judicialización de conflictos. La recurrencia de derechos como la protección judicial, las garantías del debido proceso y la integridad personal muestra una tendencia de déficits estructurales en el sistema judicial boliviano.

La clasificación temática de los casos permite identificar tres grandes ejes de afectación: el primero, de carácter estructural, vinculado a un sistema judicial defectuoso que concentra más del 40% de los casos; el segundo, de naturaleza política, relacionado con la instrumentalización del aparato judicial y las restricciones a la democracia; y el tercero, de tipo histórico y colectivo, asociado a la memoria dictatorial, los derechos de pueblos indígenas y la protección de grupos vulnerables. Esta tipología revela que las vulneraciones no responden a hechos aislados, sino a patrones sistémicos que atraviesan distintas etapas políticas y que requieren reformas profundas para su superación.

La jurisprudencia interamericana busca ejercer un papel catalizador en Bolivia, impulsando reformas normativas en temas como desapariciones forzadas y violencia sexual, entre otros. La articulación entre el SIDH y actores locales –particularmente víctimas, organizaciones sociales y defensores de derechos humanos– podría visibilizar estas luchas y traducirlas en cambios institucionales. Sin embargo, el impacto transformador de estas sentencias continúa siendo limitado por la débil implementación estatal y la falta de voluntad política sostenida para cumplir plenamente con las obligaciones internacionales asumidas.

La trayectoria de Bolivia en el SIDH no solo documenta violaciones a los derechos humanos, sino que ofrece una radiografía crítica del funcionamiento del Estado en materia de justicia, equidad y legalidad. El uso del sistema por parte de las víctimas ha permitido resistir a la impunidad, desafiar estructuras de poder y construir un espacio de reconocimiento internacional para las demandas postergadas. En el marco del Bicentenario, este balance invita a renovar el compromiso del país con la protección integral de los derechos humanos, fortaleciendo tanto sus instituciones como su apertura al escrutinio internacional, en la búsqueda de una democracia más justa, plural y respetuosa de la dignidad humana.

Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. (2009). De las violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. <https://n9.cl/1xtrt>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2019). Medidas cautelares otorgadas durante la crisis poselectoral en Bolivia. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2021). Reglamento de la CIDH. <https://n9.cl/fnavj>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1979). Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <https://n9.cl/m7gyv>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2007). Acceso a la justicia e inclusión social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia. Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Bolivia2007.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2021). Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <https://n9.cl/wip9z>
- Corporación Latinobarómetro. (2003). Análisis online. <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1989). Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentencia de fondo de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2000). Caso Trujillo Oroza vs. Bolivia. Sentencia de 26 de enero de 2000. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_64_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2016). Caso Andrade Salmón vs. Bolivia. Sentencia de 1 de diciembre de 2016 (Fondo, Reparaciones y Costas). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_330_esp.pdf
- Franco García, D., & Quintanilla Perea, A. (2020). La protección de datos personales y el derecho al olvido en el Perú. A propósito de los estándares internacionales del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos. *Derecho PUCP*, 84, 271-299. <https://doi.org/10.18800/DERECHOPUCP.202001.009>
- Grijalva Jiménez, A., & Castro-Montero, J.-L. (2020). La Reección Presidencial Indefinida en Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia. *Estudios constitucionales*, 18(1), 9-49. <https://doi.org/10.4067/S0718-52002020000100009>
- Human Rights Watch. (2024). Bolivia: Eventos de 2023. En *Informe Mundial 2024*. <https://www.hrw.org/es/world-report/2024/country-chapters/bolivia>
- Medina Quiroga, C. (2016). Convencionalidad y control judicial. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 17(1), 33-47.
- Medina Quiroga, C., & Nash Rojas, C. (2011). *Sistema interamericano de derechos humanos: Introducción a sus mecanismos de protección* (Segunda edición). Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/convencion.asp>
- Orias Arredondo, R. (2015). *Reforma judicial en Bolivia: Elementos para el diagnóstico y desafíos*, Friedrich Ebert Stiftung-Bolivia. https://www.fes-bolivia.org/media/publicaciones/pdf/Reforma_Judicial_en_Bolivia.pdf
- Pásara, L. (2015). *La justicia en la región andina: Miradas de cerca a Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú*. Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Santalla Vargas, E. (2009). Encyclopedia of Transitional Justice. En *Informe sobre Bolivia ¿Justicia de transición en el caso boliviano?* (pp. 153-170). Cambridge University Press. <https://www.legal-tools.org/doc/2a3a84/>

CAPÍTULO X

Diálogos para un Proyecto País.

Propuesta con base en un análisis histórico y reciente de las narrativas identitarias en Bolivia*

Guadalupe Peres-Cajías¹

Introducción

Han pasado 200 años desde que Bolivia fuera declarada República independiente, luego de un extenso proceso, con varias batallas de por medio y un saldo considerable de desafíos: desde el económico (Peres-Cajías, 2011); el político (Arguedas, 1923) y el socio-cultural (Sanjinés, 2004). En el cruce entre estos tres ámbitos, se encuentra el pendiente histórico y vigente de un “Proyecto País” (en términos de Martín-Barbero (2008)), que integre al colectivo nacional con un sentido compartido de ser bolivianos. Este capítulo propone motivar diálogos multi actores en el contexto nacional que contribuyan a la construcción de este sentido compartido del ser bolivianos para poder construir un proyecto que guíe al país en su siguiente periodo de vida.

Para ello, en la primera sección –*La irresuelta herencia histórica*– se presentan y analizan antecedentes de reflexiones, propuestas e intentos para construir un Proyecto País. Los hitos fueron elegidos en función a la lectura y coincidencia de

distintos aportes a la historia boliviana, relacionados con la temática de este capítulo.

Uno de los resultados de ese análisis inicial sugiere que un elemento clave en la construcción discursiva de la identidad nacional es la mirada a lo local. Este recurso discursivo se presenta con tres antecedentes históricos relevantes, hasta ejemplos recientes del siglo XXI, en el segundo apartado, *El secuestro del poncho o la instrumentalización de las identidades locales para el posicionamiento colectivo*.

A partir de este elemento, se evidencia el desafío boliviano de saber tratar con la diferencia. Vencer este desafío se ha dificultado por la promoción y apropiación de las *Narrativas de diferenciación y polarización* que analiza el tercer apartado. En este, también se presentan antecedentes de la diferenciación y polarización, en el contexto de construcción de la República, hasta ejemplos del pasado reciente. Las narrativas analizadas coinciden en hacer de la diferencia un *problema* entre bolivianos, en lugar de motivar su valor para la construcción nacional.

* Este capítulo incluye datos y reflexiones de la autora publicados en su columna de opinión “Alias Agatha”, que formó parte de distintos medios impresos del país (Página Siete, El Deber, Los Tiempos y Correo del Sur) por su relación con el contenido del capítulo. También, se incluyen referencias académicas y datos de fuentes documentales –históricas, teóricas y referenciales– para contribuir a los argumentos presentados.

1 Universidad Católica Boliviana San Pablo, Centro de Investigación Boliviano de Estudios Sociales y de Comunicación

En consecuencia, la sección *Ranuras para un sentido de lo nuestro: el poder ciudadano para construir “una gran nación”* presenta narrativas alternativas contemporáneas que promueven la diferencia como una virtud boliviana para construir el sentido colectivo de lo nacional.

Desde esta última perspectiva, el capítulo concluye con una propuesta comunicacional para impulsar este sentido de lo nuestro, con base en el reconocimiento de la diferencia y el valor de la pluralidad, a través de *Diálogos para construir un Proyecto País*, el último apartado. Esta sugerencia se basa en la tesis doctoral de la autora, que propone la noción de Comunicación Dialógica para trabajar proyectos colectivos entre actores diversos, a partir del potencial del lenguaje en la construcción de la realidad.

I. La irresuelta herencia histórica

Uno de los hitos claves que recuerda Alcides Arguedas (1923) sobre la construcción del proyecto colectivo boliviano se sitúa en las discusiones del Congreso en 1839, a propósito de la Constitución de ese año. Entonces, el autor recuerda que los legisladores

trataban de determinar las condiciones internas de su país, examinar la estructura íntima, ver, en suma, cuáles eran las rutas adecuadas para la marcha de esa nación apenas formada, sin orientaciones todavía, con solo el instinto de la vida furiosamente arraigado en el organismo endeble (Arguedas, 1923, p. 262).

La pregunta por las rutas y la orientación clara de un horizonte para Bolivia continuó en el transcurso del siglo XIX (Mesa *et al.*, 2012). La visión de lo colectivo permanecía como una pregunta abstracta.

No obstante, la Guerra del Pacífico de 1879, que le significó al país su principal pérdida territorial, por la mutilación de su acceso libre a la costa pacífica, representó también un artefacto simbólico decisivo en la construcción de la identidad nacional: el “Día del Mar”, la “causa marítima” y las conmemoraciones organizadas

al respecto (Bridikhina, 2009; Mesa *et al.*, 2012; Peres-Cajías, 2017).

Este artefacto contribuyó a la construcción de una comunidad imaginada, base de la construcción identitaria colectiva nacional, en términos de Benedict Anderson (1993). La pérdida del acceso a la costa pacífica supuso la construcción de una narrativa identitaria boliviana que se reproduce y reinventa hasta nuestros días.

La consistencia de este gran relato identitario construyó un sentido colectivo; sin embargo, lo hizo bajo la noción de “la mutilación” (de la pérdida de una parte de la nación con la que había iniciado su vida republicana). Esta narración de pérdida ha sido instaurada, institucionalizada, reproducida y reinventada, posicionando un gran relato nacional que sostiene parte de nuestra identidad colectiva.

Como bien diría Bhabha: “*los orígenes de las naciones, como los de las narraciones, se pierden en los mitos del tiempo, y recién alcanzan su horizonte en el ‘ojo de la mente’*” (Bhabha, 2010:11). Así, la instauración del relato se marcó con un sentido de pérdida, de ausencia, de nostalgia del país que alguna vez fuimos y que podremos volver a ser “al retornar a los puertos del Pacífico”.²

Mientras tanto, nuestro sentido nacional se sostiene en un país “mutilado”, en continua “falta”. Este sentido ha sido construido y reproducido a través de distintos dispositivos comunicacionales. Entre estos están los desfiles de tinte militar para honrar la pérdida del mar (Bridikhina, 2009; Vera y Rojas, 2009), canciones infantiles recitadas repetidamente,³ o el libro escolar promovido por el gobierno del Movimiento Al Socialismo (MAS), “Evito y el Mar”, que no solo tiene un sentido de reafirmación nacional-nacionalista, sino también chauvinista, con la figura del ex mandatario boliviano como figura de esa nostalgia compartida y la ilusión del *retorno*.

También, cabe mencionar la continua serie de publicaciones mediáticas que evidencian el vínculo de “la causa marítima” con el sentido nacional. Varias pueden evidenciarse en textos históricos (Bridikhina, 2009; Vera y Rojas, 2009)

2 Frase emblemática de la Radio Panamericana en Bolivia que se recitaba al concluir el canto del himno nacional a las 12 del mediodía, entre los años 90 y 2000.

3 “Yo quiero un mar, un mar azul para Bolivia” es una canción infantil de Pedro Telmo, que las escuelas han instruido tocar y cantar entre los más pequeños. El estribillo indica “Yo quiero un mar/Un mar azul, para Bolivia/Risas y llanto de mi pasado/Y esta canción/De enamorado/Y quiero igual/Su corazón aprisionado (...) Tiempo feliz de mi niñez/Que nunca olvido/Recuerdos que en mi existir/Están grabados”.

y otras han sido publicadas en el pasado reciente. Por ejemplo, en 2017, el periódico local *Página Siete* indicaba:

Bolivia celebra el Día del Mar con mayor fe y unidad (...) el presidente de la Cámara de Senadores, José Alberto Gringo Gonzales, afirmó que a 138 años de la mutilación que sufrió Bolivia ‘la vocación marítima es una cuestión irrenunciable’ (...) En ese marco, dijo González, (...) ‘el presidente invocará hoy a la unidad de todos los bolivianos en torno a nuestra demanda’ (PS: 23/03/2017).

De esta manera, la narrativa del mar perdido y la noción de “mutilación” por la pérdida territorial, traducido en un sentido constante de falta, de pérdida y de reclamo se ha constituido, desde la Guerra de 1879, en uno de los pilares de nuestra identidad nacional.

Posteriormente, en el siglo XX, un nuevo conflicto marcó otro hito para la identidad nacional: la Guerra del Chaco con Paraguay (1932-1937), que también enfatizó ese sentido de pérdida. Como advierte Loayza Bueno (2011),

las guerras con Chile y Paraguay y la consecuente pérdida del territorio han contribuido a forjar una relación chocante con la nación entre los bolivianos, pues la identidad nacional se ha construido sobre las mutilaciones territoriales, antes que sobre la pertenencia al proyecto de ‘bienestar’ del Estado (Loayza, 2011:37).

A partir de la contienda del Chaco, se configura un sentido patriótico que derivará en un espíritu colectivo de nación, que inspiró a los partidos políticos que determinaron el curso del resto del siglo XX. Entre aquellos –y con particular relevancia– está el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que motivó un nuevo sentido de identidad nacional: el mestizaje, con un énfasis en la mirada introspectiva del *ser* boliviano y su pasado largo.

La aparición del nacionalismo en este contexto tiene que ver con los cambios sociales y políticos que se produjeron entre 1920 y 1952. El final de

la era oligárquica y la necesidad de replantearse las bases del sentido y la nación, sumados a los fuertes vuelcos ideológicos de Europa con el marxismo y el fascismo, establecieron una vigorosa corriente de pensamientos en por lo menos dos generaciones (la del Chaco y la Revolución de 1952) que buscaron crear un modelo de cultura nacional (...) la revisión del pasado sería el primer desafío de esa cultura de pensamiento (Mesa *et al.* 2012, p. 512).

Dicho en términos de Sanjinés (2004), “*la Guerra del Chaco construye ‘élites reformistas’ que fueron imaginando la Comunidad Nacional Mestiza*”.⁴ Este proyecto de “comunidad imaginada nacional mestiza” se configuró a través de artefactos culturales que promovían la mirada local y el pasado largo boliviano.

Entre ellos, cabe mencionar: “*Vuelve Sebastiana*” (1953), la emblemática película de Jorge Ruiz que retrata la vida de una niña indígena chipaya, del suroeste boliviano; la recuperación de las imágenes de la civilización tiwanacota para adornar la zona de Miraflores (ciudad de La Paz), o la corriente literaria de este tiempo (Augusto Céspedes, Oscar Cerruto, Fernando Diez de Medina, por nombrar algunos autores) que promovió esa perspectiva local, nostálgica, vinculada en varios casos con la mina, un entorno con profundo valor simbólico para Bolivia.

Asimismo, “*el nacionalismo aplicó como tendencia que revalorizaba las raíces indias de la nación, para concluir en una exaltación del mestizaje de la sociedad boliviana*” (Mesa *et al.*, 2012, p. 603).

Así, el proyecto de identidad nacional motivado por el MNR presentó un recurso clave que también fue aprovechado posteriormente por el MAS en su estrategia político cultural: el mundo indígena. Este recurso respondía a una deuda histórica, en la que la población de ascendencia indígena se había visto poco representada (Sanjinés, 2004). Sin embargo, como se verá en el siguiente acápite, la representación del mundo indígena para la construcción de una identidad colectiva boliviana, desarrollada por el MNR en su momento y re posicionada por el MAS hasta la actualidad, supuso “un secuestro” –en términos

4 Haciendo referencia al concepto previamente mencionado de Benedict Anderson, “la Comunidad Imaginada”, que implica: “una comunidad políticamente imaginada como inherentemente limitada y soberana. Es imaginada porque aún los miembros de la nación más pequeña no conocerán jamás a la mayoría de sus compatriotas verán ni oirán siquiera hablar de ellos, pero en la mente de cada uno vive la imagen de su comunidad” (Anderson, 1993, p. 23).

5 Acápito con base fundamental en los artículos de opinión “El secuestro del poncho” e “Identidades diluidas” publicados por la autora en su columna de opinión, entre 2019 y 2021. Sin embargo, el texto original ha sido complementado, revisado y editado para este ensayo.

de Martín-Barbero (2001)– de las identidades originarias para la hegemonía política.

II. “*El secuestro del poncho*” o la instrumentalización de las identidades locales para el posicionamiento colectivo⁵

“*El poncho no te da identidad, no te cambia la identidad que tú tienes. Cada uno tiene su identidad. Uno debe mantenerse con su identidad y creo que el aparentar ser algo, no te cambia la historia*”, afirmó el ex canciller Diego Pary, al cuestionar el uso de esta vestimenta por el candidato opositor Carlos Mesa, durante un acto en la ciudad de El Alto, previo a las elecciones nacionales de 2019.

Otros representantes del oficialismo se sumaron al cuestionamiento “identitario” a Mesa, como si el Movimiento Al Socialismo (MAS) tendría el dominio exclusivo sobre el uso de la controversial prenda. Se reprocha al opositor, pero se aplaude al ex vicepresidente Álvaro García Linera, o al ex ministro Juan Ramón Quintana, por llevar un poncho, a pesar de su ascendencia urbana, poco originaria.

Asimismo, resulta curioso que el MAS se sienta tan dueño de la cuestión indígena, representada en este caso por un poncho, cuando su vulneración a los derechos de los pueblos originarios se ejemplifica con el atropello a sus territorios, como en el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS) o en la reserva de Tucavaca.

¿Cómo se explica entonces esta supuesta defensa de la simbología indígena, mientras se atropella a los pueblos originarios que se distancian del poder establecido?

Jesús Martín Barbero (2001) utilizó el concepto del *secuestro* para explicar cómo las élites políticas del siglo XIX y los nacionalismos del XX, utilizaron –política y culturalmente– al “pueblo”. Obviando su historicidad, negando su condición de sujetos y buscando aprovecharse de sus recursos simbólicos, en función a los intereses de aquellos que dominaban el poder.

En el surgimiento y primeros años de la República boliviana, se pretendió motivar la construcción de la identidad nacional a través de recursos simbólicos importados de la Revolución Francesa (Coordinadora de Historia,

2024). Himnos, banderas, escudos, relatos de héroes en las guerras previas a la independencia eran muestra de ello. En ese relato, el pasado colonial pretendía negarse y el pre hispánico parecía ausente. En consecuencia, “*no todos los habitantes se sentían parte de esta comunidad republicana, no estaban incluidos en ella o no se sentían incluidos en ella*” (Coordinadora de Historia, 2024, p. 374). Esos habitantes fueron principalmente los pueblos indígenas, más aún de tierras bajas, quienes se sentían minimizados o excluidos de los grandes relatos y proyectos de construcción identitaria boliviana, con escasas excepciones (como los hermanos Katari del norte potosino).

En consecuencia, a inicios del siglo XX Franz Tamayo propuso que la educación debiera construirse con base en la condición propia de los bolivianos, vinculada al mundo indígena, “*al alma de nuestra raza*” como sugiere la introducción de su emblemática obra *Creación de la pedagogía nacional* (1910).⁶

Tamayo (1994)⁷ desarrolló este argumento a través de cincuenta y cinco editoriales que escribió como director del periódico boliviano *El Diario*, en 1910 (Sanjinés, 2004). Su mirada hacia lo local y nacional para desarrollar una educación pertinente para nuestro contexto inició una línea de pensamiento boliviano, que respondía a la falta de inclusión y de sentido de pertenencia de los habitantes indígenas al proyecto colectivo nacional.

Esta línea de pensamiento fue penetrando progresivamente en la reflexión, discusión y propuestas para la construcción de identidad nacional, basada en lo local, lo nacional y lo popular.

Así, se puede explicar el uso de artefactos simbólicos vinculados a lo indígena que impulsó el MNR a partir de la Revolución Nacional de 1952. Sin embargo, el proyecto de “Estado del 52” ha sido cuestionado por su reconocimiento parcial y utilitario del mundo indígena, tanto en tierras altas como bajas (Ticona Alejo, 2004). Este uso se basó en un objetivo fundamental: consolidar el poder hegemónico de este partido.

Cincuenta y tres años después de esta revolución, con la llegada de un presidente de ascendencia indígena, aunque no representante de un pueblo que tenga esta categoría, se pensaba que el reconocimiento de los pueblos indígenas sería profundo y real. Desilusión.

6 Año de la publicación original.

7 Edición posteriormente publicada.

Aplicando a Martín Barbero (2001), el *secuestro*, en este caso de lo indígena, se produjo por el uso de dispositivos de pueblos originarios, aplicados a fines políticos de dominación para beneficio del Movimiento Al Socialismo. Por eso, el enojo porque otros hagan uso de recursos similares. Temen perder el dominio simbólico construido, el estandarte que les ha permitido posicionarse tan acertadamente en la población boliviana y en la comunidad internacional, por un periodo extenso de tiempo.

Este dominio ha sido construido continua y sistemáticamente a través de símbolos instituidos, como la *wiphala*, eventos particulares, como la boda del ex vicepresidente del MAS, Álvaro García Linera, en las ruinas de Tiwanaku, donde el ex presidente Morales tuvo una “coronación” de carácter originario, o los discursos de supuesta reivindicación indígena y una contradictoria defensa a la *Pachamama*.⁸ Todos estos elementos han servido como dispositivos para introducir un nacionalismo con mirada indigenista, que el MAS ha instaurado en la construcción de su hegemonía cultural y política.

Sobre la *wiphala*, María José Peña (2019) explica que este recurso fue clave en la construcción del poder político del MAS al instaurarse como símbolo patrio oficial, presente en cada institución pública nacional y en cada uniforme de policía o militar boliviano, luego de haber sido una bandera con connotación contestataria y reivindicativa para los pueblos indígenas.

Con relación a los eventos *“made in Tiwanaku”*, se asume a lo indígena como *“pieza de museo”*, diría Martín Barbero (2001). Se pretende darle un estatuto impoluto e inmóvil al mundo indígena, como si los siglos de colonia, modernidad y globalización no hubieran ocurrido. Se despoja a lo indígena de su propia temporalidad para colocarlo en un pedestal de lo intocable e invariable.

Morelia Eróstegui explicó con detalle la construcción simbólica de la coronación de Evo Morales, a través de un trabajo con un nítido título *“Lo indio está in”* (2012). Mientras que, en 2017, se monta una boda de dos sujetos urbanos, sin conexión directa con la ascendencia indígena, en las ruinas de un pueblo originario, con el fin de sostener que son parte de *“esa historia”*... de *“la historia del pueblo”* (Martín-Barbero, 2001).

El discurso *pachamamista*⁹ fue aún más elaborado; el enunciado estaba transmitido principalmente por un sujeto de apellido Morales y Ayma. Él insistía, hasta hace poco, en ser el defensor legítimo de la madre tierra, un concepto familiar para los pueblos indígenas, aunque tampoco natural, como muchos pretenden sostenerlo (en coincidencia con la figura del *“indígena impoluto”* y la *“reserva de la humanidad”*, como Guamán Poma de Ayala mira a los indígenas en la colonia (Todorov, 1995).

La *Pachamama*, como otras divinidades indígenas, fue parte de un constructo social. Y esto lo supieron los estrategas del MAS. Defender este concepto los aproximaría a los pueblos indígenas, posicionaría la comunidad imaginada nacional en torno al indigenismo, donde el partido dominante sostiene la hegemonía política y cultural, como el MNR lo hiciera en torno al mestizaje.

Sin embargo, el discurso indigenista del MAS se sostuvo en la repetición discursiva del mismo, más no en su coherencia práctica. Los casos de dos áreas protegidas, con potestad de pueblos indígenas, TIPNIS y Tucavaca, son los más emblemáticos. Cómo olvidar también que Morales desestimara una consulta y unos estudios ambientales, que antecedan a las exploraciones en Tariquía, otra área de riqueza ambiental y preservación indígena. El discurso pachamamista se mantiene, pero cede frente a una economía extractivista.

Finalmente, está el ejemplo del ex canciller Pary, cuyo discurso no sólo representa esta lógica “estática” de lo indígena y de la identidad, sino además que asume su dominio exclusivo. El secuestro del poncho ha sido efectivo. Como lo fuera Tiwanaku, la *Pachamama*, la *wiphala* o el *Wuchu*.¹⁰

Mientras tanto, ese “secuestro” solo implica una captura utilitaria, recursiva e instrumentalizada para el posicionamiento político, pues a la par de una representación indígena, cual pieza de museo, los gobiernos del Movimiento Al Socialismo han sido cómplices de la vulneración de derechos de los pueblos indígenas. Como bien indicó el manifiesto del Conticap, publicado el 9 de agosto de 2021, en su cuenta de Twitter –ahora “X”–, a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas:

8 Madre Tierra en quechua, una de las divinidades más importantes del mundo originario andino y de sus prácticas culturales y religiosas. También ha sido elemento constitutivo de los discursos de defensa del medio ambiente desde la perspectiva indígena.

9 De Pachamama: Madre Tierra en quechua.

10 Sombrero de carácter local, nominado así en la región andina.

La Coordinadora Nacional de Defensa de Territorios Indígenas Originarios Campesinos y Áreas Protegidas de Bolivia –Contiicap– manifestamos que, a 12 años, 6 meses y 2 días de la promulgación de la Constitución Política del Estado Plurinacional, (...) lo único que tenemos a la fecha son ilusiones diluidas, sueños que se convirtieron en pesadilla; porque el Estado Plurinacional se ha convertido en un discurso político del partido gobernante Movimiento Al Socialismo (MAS).

Así, advierten que, en la última década y media, los gobiernos de Bolivia se han caracterizado por una política “anti indígena” y “anti naturaleza”; señalan al de Evo Morales, al de Jeanine Añez y al actual, de Luis Arce Catacora.

El manifiesto merece la lectura completa y detenida del mismo. Sin embargo, es preciso hacer énfasis en un elemento clave vinculado a las “ilusiones diluidas” que se enmarca en las narrativas de la nación y el Proyecto País para Bolivia: *“la Interculturalidad (...) ha sido reducida a un instrumento de sometimiento y esclavitud político partidario para el grupo de personas que lo representan”*, denuncia el manifiesto.

Este cuestionamiento al partido de Evo Morales no es nuevo. Sin embargo, no ha tenido el mismo espacio mediático que la farsa discursiva que promueve el ex presidente boliviano y su cúpula, particularmente en el extranjero. Aún se cree que el otrora líder del MAS es un legítimo defensor de los pueblos indígenas, cuando sus acciones gubernamentales y su condena a los indígenas, que no se han sometido a su voz autoritaria, indican lo contrario. Sin embargo, poco se lee en los titulares internacionales al respecto, cuando se habla de Evo. Aún se asocia este nombre con las profundas causas indígenas de Bolivia y América Latina.

Así, se han ido acumulando “ilusiones diluidas” para los pueblos indígenas, mientras se los utiliza como artefacto discursivo en la narración de la identidad boliviana. Esta instrumentalización no solo ha sido útil para presentar un supuesto rasgo diferenciador político, sino para motivar la diferenciación con los ajenos al proyecto de un partido, que busca establecerse como hegemónico. La diferenciación se hace con los otros y se la profundiza hasta la polarización, como se presenta en el acápite a continuación.

III. Narrativas de diferenciación y polarización¹¹

En la construcción de la República, se mencionó la falta de inclusión de varios habitantes del territorio boliviano a los grandes relatos de la nación. Sin embargo, esta marginación también estuvo vinculada con una ausencia del Estado boliviano en territorios alejados de la sede de gobierno.

En 1904, el “Memorándum de Santa Cruz” demanda esta atención (Coordinadora de Historia, 2024). Sin embargo, el intento del Estado boliviano por llegar a los distintos territorios, particularmente del Oriente, ha sido un constante desafío. El MNR del 52 también buscó expandir la presencia de su Estado en esa dirección. Sin embargo, este proceso fue cuestionado por su carácter colonizador e inequitativo con los habitantes del Oriente, particularmente indígenas. El Art. 129 de la Ley de Reforma Agraria (1953) ejemplifica aquello: “Los grupos selvícolas de los llanos tropicales y sub-tropicales, que se encuentran en estado salvaje y tienen una organización primitiva, quedan bajo la protección del Estado” (Ticona Alejo, 2004).

La condición atribuida de “estado salvaje” y “organización primitiva” era una mirada diferenciadora y colonizadora del que pretendía ser partido de la nación, de lo popular y de la reivindicación de lo local. Al mismo tiempo, su presencia abrupta en Oriente supuso un hito más en la tensión con Occidente, que se anticipaba desde inicios del siglo XX.

Así, entre el siglo XIX y el XX, dos pilares de diferenciación y posterior polarización se construían en Bolivia: 1) la condición de indígena-no indígena; 2) la distancia entre Occidente y Oriente.

En los albores del siglo XXI, luego de un referéndum que le dio el apoyo del 67% de la población al ex presidente Evo Morales Ayma, su discurso triunfal enfatizó la necesidad de articular al conjunto de los bolivianos y superar esos pilares de diferenciación. No obstante, años después sería promotor de discursos de polarización sostenidos sobre esos puntos de diferenciación.

Similar acción desarrolló el último vicepresidente de Bolivia, David Choquehuanca, cuyo discurso en su investidura (2020) parecía promover una luz de articulación del tejido social y cultural boliviano, luego de un periodo de

11 Basado y con aportes directos de la columna de opinión de la autora “Las tramas de la Imagen Gobierno” (22/2/2021).

profunda conflictividad en el país (2019-2020). Sin embargo, esa fue otra receta más para consolidar el proyecto hegemónico político y cultural que el MAS insistía en sostener. Ejemplo de ello, fue la construcción de una imagen del gobierno nacional funcional a sus intereses y propósitos.

El 13 de enero de 2021, en medio del complejo contexto de la pandemia y uno de los momentos más difíciles de la segunda ola en Bolivia, el gobierno de Luis Arce Catacora aprobó el decreto 4445 que promueve una nueva “Imagen Gobierno”, representada por una cruz andina.

Llamó la atención que la administración nacional del MAS focalice esfuerzos en esta iniciativa y en las 62 páginas del *Manual de Identidad Imagen Gobierno*, con tantas otras necesidades urgentes para preservar el derecho fundamental a la vida y el bienestar de los bolivianos.¹² Por ello, cabe preguntarse ¿cuáles fueron las tramas, es decir los motivos e implicancias, de esa nueva “Imagen Gobierno”?

Como indican teóricos críticos del lenguaje (Hall, 2013), es fundamental analizar las intenciones y los posibles efectos de las representaciones simbólicas, promovidas por las estructuras de poder, pues el objetivo común de estas últimas es consolidar el poder adquirido, a través de sus prácticas discursivas.

En el caso de la “Imagen Gobierno”, la intención de la misma se justifica como “la expresión resumida de la composición geográfica y social de todo un país, tratándose de conceptos tan potentes como la inclusión, la democracia, la igualdad, la no discriminación” (*Manual de Identidad Imagen Gobierno*, 2021, p. 8).

Este propósito podría ser considerado fundamental para el devenir colectivo de los bolivianos. Sin embargo, el argumento inclusivo y articulador parece diluirse por dos elementos adyacentes al lanzamiento del logo: 1. El reemplazar al histórico y representativo escudo tricolor por la nueva imagen, con carácter de “obligatoriedad” (Art. 3 del decreto 4445), supone marcar una distancia entre quienes defienden un símbolo y otro; 2. El énfasis en la “Imagen Gobierno” de la cruz andina y la *wiphala* fortalece la visión andinocentrista de un país que trasciende las frías montañas.

En jornadas recientes, ciudadanos bolivianos viralizaron la imagen del tradicional escudo tricolor con la frase “Yo defendiendo mi escudo”,

despertando en los lectores empatías, pero también diferencias.

Por esto último, no será casual que surja una tendencia similar con quienes se sientan más identificados con la cruz andina, como ocurrió con la viralización y uso de la *wiphala*, luego de la renuncia de Evo Morales a la presidencia, en 2019.

Como se advertía anteriormente, el uso de la *wiphala* por parte del MAS ha marcado las diferencias entre unos bolivianos y otros (Peña, 2019). La “Imagen Gobierno” –que tiene a los colores de esta bandera como soporte primario (pg.10 del Manual)– parecería tener el mismo efecto: profundizar la división entre ciudadanos. Una consecuencia lejana del objetivo de “inclusión” del nuevo logo.

Asimismo, el énfasis de la “Imagen Gobierno” en la cruz andina y la *wiphala* refuerzan la histórica mirada andinocentrista en la administración del Estado boliviano. Aunque pretende alejarse de esta visión, al añadir las nominaciones y motivos de la “Amazonía” y el “Chaco” a dos de los ejes de la cruz, el origen de la imagen (pg. 9 del *Manual*) se vincula exclusivamente con el “Pachakuti”, “la cosmovisión andina” y “El Cuadrado mágico de Tiwanaku”.

Con el indiscutible valor que tienen estas referencias, no existe ninguna alusión al *Ivy marĩ* (la Tierra sin Mal) de los guaraníes, al tanpreciado monte de los ayoreos o a la herencia afroboliviana. Tampoco hay vínculo alguno con el área urbana, que acoge al 70% de los bolivianos. Ergo, el propósito del logo para sintetizar “la composición geográfica y social de todo un país” se diluye en el enunciado.

Se profundizan las diferencias entre bolivianos, al tiempo que se vulnera la Constitución Política del Estado. Como denunció Carlos D. Mesa, el reemplazo del escudo de armas con la nueva “Imagen Gobierno” contradice los artículos 6 y 108 (numeral 13) de la Carta Magna, relacionados con los símbolos del Estado.

En consecuencia, la “Imagen Gobierno” parece replicar dos prácticas del anterior gobierno del MAS: profundizar las distancias entre bolivianos y olvidar el compromiso con la Constitución vigente en Bolivia.

Al mismo tiempo, esta “Imagen Gobierno”, ahora plenamente institucionalizada al igual que la *wiphala*, parecía ser la coronación simbólica

12 En ese periodo, se vivía el segundo año de la pandemia del Covid-19 que supuso atender complejos desafíos con relación a este contexto.

de un proyecto anterior que había motivado discursos continuos la diferenciación entre los bolivianos. Estos discursos se sostuvieron en tres puntos de polarización: indígenas-no indígenas, / campo-ciudad / Occidente-Oriente, evitando la construcción de un sentido colectivo con visión nacional, independiente de un partido político.

Sin embargo, mientras los poderes políticos han insistido en la polarización de los ciudadanos bolivianos, estos parecen motivar una resistencia más discreta pero quizás más efectiva para generar encuentro en la diferencia. Esta ciudadanía es la que construye ranuras con posibles aperturas hacia un sentido de lo nuestro, como se presentará a continuación.

IV. Ranuras para un sentido de *lo nuestro*: el poder ciudadano para construir “una gran nación”

“Viajemos por Bolivia, donde el cielo está a nuestro alcance”; *“Que se sepa que cada viaje por Bolivia es una razón más para enamorarse de esta Gran Nación”*; *“¿Por qué no irte de Bolivia?”* son algunas de las frases más recientes que la página de la red social Instagram “Una Gran Nación” ha publicado en relación a su propósito declarado en la misma: “programa de fomento al orgullo boliviano”.

Esta página que tiene más de 43 mil seguidores propone una narrativa para construir nación alternativa. Distante del pesimismo, de la falta, de la nostalgia por lo que fuimos como país que protagonizó otros grandes relatos de la nación, esta página propone mirar lo que tenemos como país, la riqueza cultural y ambiental que caracterizan a nuestro territorio y, de manera explícita, posiciona a la pluralidad como una virtud.

Este es uno de los muchos ejemplos que evidencian que la ciudadanía ha ido configurando otros recursos para permitir una visión nacional, de la bolivianidad, en estos años. En este recorrido, son los ciudadanos los que construyen la mirada colectiva, proponiendo alternativas a la visión que viene del poder político establecido.

El fútbol fue un importante dispositivo de cohesión social (Duarte, 2017; Murillo, 2005). Sin embargo, más allá de la clasificación al Mundial del 94, este deporte no ha vuelto a posicionarse como un escenario viable para sostener ese sentido colectivo.

Por su parte, la fiesta también ha sido caracterizada como referente de la identidad nacional boliviana (Bridikhina, 2009; Cajías,

2009; Peres-Cajías, 2013). Pero tampoco ha logrado establecerse como un espacio que integre al conjunto de la nación. Probablemente esto se debe a que las principales festividades de carácter popular masivo aún están asociadas a la región y no así a la nación, sosteniendo una de las herencias discursivas de diferenciación que aleja a una región de otra. El Gran Poder en La Paz, la Fiesta de Urkupiña en Cochabamba, el Carnaval de Oruro, El Carnaval de Santa Cruz o el Carnaval de Tarija, son ejemplos que no presentan al conjunto de Bolivia. Sin embargo, trabajar esta narrativa nacional con base en el carácter festivo y la riqueza cultural que presenta es en definitiva una alternativa a considerar.

Sin embargo, existen otras narrativas contemporáneas, que promueven un sentido colectivo nacional, con base en el valor de la diversidad y la riqueza en Bolivia, contraponiendo un nuevo relato a la identidad boliviana (basada en la diferenciación y en la pérdida). Estas narrativas alternativas se ejemplifican en páginas de redes sociales, como la citada “Una gran nación”, donde se presentan noticias de las riquezas culturales, ambientales, que tiene nuestro país. O la propuesta discursiva de empresas con productos de origen local, como el café “Týpica”, que ha llegado a ser una marca nacional no solo por sus triunfos en el ámbito internacional, con sello “*made in Bolivia*”, sino por su progresiva presencia en distintos rincones del país, que permiten tener un tejido en torno al café.

Estas otras narrativas sugieren que la construcción del sentido del ser bolivianos puede desarrollarse con más sostenibilidad y un carácter más integrador, al venir de iniciativas ciudadanas que buscan el posicionamiento de Bolivia como “una gran nación”. Estas iniciativas discursivas distan de los relatos establecidos por partidos políticos (MNR o MAS) que, aprovechando el pendiente histórico de sentido colectivo nacional, pretendieron establecer su dominio y consolidar una hegemonía política a través de su narración sobre la nación. Pero la ciudadanía boliviana parece ser más que los autoritarismos, como se explica a continuación.

V. Diálogos para construir un Proyecto País

El texto de la Coordinadora de Historia (2015, p. 106-107) precisó que tres de los principales detonadores de las rebeliones del siglo XVIII y

consecuentemente del XIX, fueron el hastío colectivo con la “*degeneración del comportamiento de las autoridades coloniales*”; el creciente rechazo a los “*abusos de los corregidores y los caciques*”, así como a las “*injusticias*” que principalmente sufrían los más marginados. Con las diferencias entre los respectivos contextos, y a pesar de los tantos intentos –algunos logrados– por una sociedad más justa y equitativa, esos tres elementos parecen repetirse.

Nuevamente, surge la necesidad de fortalecer el poder local, el poder ciudadano, frente a un Estado central cada vez más lejano y con varios intentos autoritarios por establecer hegemonías políticas, con el pretexto de construir un sentido nacional colectivo.

Para ello, los diálogos multi actorales deben ser una práctica continua de nuestra cotidianidad, que, haciendo resistencia a proyectos partidistas hegemónicos, encuentre en el Otro a su par, a su interlocutor, a su amigo, colega, o simplemente vecino. Estos diálogos pueden motivar un sentido colectivo que reconozca las diferencias como virtudes, el pasado como aquello que nos permitió encontrarnos, la pluralidad como nuestro gran potencial y el futuro como el camino donde nos debemos concentrar.

En ese camino, será fundamental reconocer las asimetrías estructurales y las diferencias heredadas, como parte de una sociedad que aún pelea por ser equitativa y lograr el anhelado acceso igualitario a los derechos más básicos.

Reconociendo estos elementos y aquellos que han marginado y excluido a los más silenciados, el análisis presentado sugiere impulsar el surgimiento de un nuevo gran relato, que parta (desde) e incluya a todos los bolivianos.

Luego de evidenciar la fragilidad y el utilitarismo político en la construcción del sentido nacional boliviano, propuesto por los poderes estatales establecidos más lejanos y más recientes en nuestra historia bicentennial, es ahora el turno del poder ciudadano para construir desde las bases, desde *la agencia*, las narrativas del ser bolivianos hoy, narrativas que potencialicen nuestro sentido de pertenencia, desde las voces y prácticas de una ciudadanía plural, para contribuir a establecer nuestra identidad nacional en un nivel estructural.

Una ciudadanía organizada, crítica y propositiva puede desarrollar y sostener el sentido colectivo boliviano, expresado en distintas iniciativas contemporáneas, para contarnos la historia de que somos “*una gran nación*”, mientras nos tomamos un café *made in Bolivia*.

Así, a partir de la noción de que el lenguaje no solo refleja, sino también crea la realidad, establezcamos, difundamos, apropiemos e incentivemos las narrativas, los relatos de las potencialidades de nuestro país, de pertenecer al mismo y de la pluralidad que nos destaca. De esta manera, se hace más viable llegar a dialogar, construir, habitar y sostener esa *gran nación*, que todos los ciudadanos merecemos tener y, en consecuencia, conmemorar nuestros próximos aniversarios con el incomparable orgullo de ser bolivianos.

Referencias bibliográficas

- Arguedas, A. 3. (1923). *Historia de Bolivia. Los caudillos letrados. 1828-1848*. Barcelona : editorial López Robert.
- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bhabha, H. (2010). *Nación y Narración*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Bridikhina, E. (2009). Fiestas Cívicas: Construcción de lo Cívico y Políticas Festivas En: Bridikhina *et al.*, “*Fiesta Cívica. Construcción de lo cívico y política festiva*”, La Paz: Instituto de Estudios Bolivianos.
- Cajías, F., Sempertegui, L., Arias, V., Arrascaitay, A.; Vargas, S. (2009). *Entrada folklórica universitaria. Historia, protagonistas, testimonios y documentos*. Colección fiesta Popular Paceña. La Paz: Instituto de Estudios Bolivianos de la Universidad Mayor de San Andrés.
- Coordinadora de Historia (2015). *Bolivia, su historia. Tomo III Reformas, rebeliones e independencia. 1700-1825*. Disponible en: <https://n9.cl/ek8emf> (Recuperado el 1 de julio de 2025).
- Coordinadora de Historia (2024). *Historia de Bolivia. Miradas plurales en su Bicentenario*. La Paz: Plural editores.
- ContiCap, publicado el 9 de agosto de 2021, en su cuenta de Twitter –ahora “X”– a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas.
- Duarte Loza, M. A. (2017). El sentido de ser hinchas de la selección boliviana: Una perspectiva para comprender a la nación. J. Com. Soc., La Paz, v. 5, n. 5, dic. 2017. Disponible en: <https://jcomsoc.ucb.edu.bo/a/article/view/1086> (Recuperado el 2 de julio de 2025).

- Eróstegui, M. (2012). Lo indio está *in*. Indumentaria y mensaje político en la figura de Evo Morales. Tesis de licenciatura en la Carrera de Comunicación Social. Universidad Católica Boliviana-sede La Paz. Disponible en: <https://n9.cl/1p7vf5> (Recuperado el 2 de julio de 2025).
- Hall, S. (2013). *Sin garantías. Trayectorias y problemáticas en estudios culturales*. Eduardo Restrepo, Catherine Walsh y Víctor Vich, compiladores. Quito: Corporación editora nacional – UASB. Disponible en: <https://n9.cl/7woac>
- Loayza Bueno, R. (2011). *El eje del MAS. Ideología, representación y mediación*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer.
- Martín-Barbero, J. (2003). *Oficio de cartógrafo. Travesías latinoamericanas de la comunicación en la cultura*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Martín-Barbero, J. (2001). De los Medios a las Mediaciones. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Mesa Gisbert, C. D., Gisbert, T., y Mesa Figueroa, J. D. (2012). Historia de Bolivia. Octava edición. La Paz : Gisbert.
- Ministerio de la Presidencia. Estado Plurinacional de Bolivia. *Manual de Identidad Imagen Gobierno*, (2021). Disponible en: <https://n9.cl/pkclw> (Recuperado el 1 de julio de 2025).
- Murillo, M. (2005). Fútbol e identidad en Bolivia. *EF deportes*-Revista Digital, 84. Disponible en <https://efdeportes.com/efd84/boliv.htm> (Recuperado el 2 de julio de 2025).
- Página Siete (PS). (2017, 23 de marzo). Tras réplica, Bolivia celebra el Día del Mar con más fe y unidad.
- Peres-Cajías, J. A. (2018). La economía boliviana en el muy largo plazo: una aproximación preliminar al crecimiento económico de Bolivia desde la independencia. En Wanderley, F. y Peres-Cajías, J.A. (eds.). *Los desafíos del desarrollo productivo en el siglo XXI. Diversificación, justicia social y sostenibilidad ambiental*. La Paz: UCB - Plural editores.
- Peres-Cajías, G. (2013). *Travesías por la fiesta andina electrónica y folklórica. Jóvenes de La Paz y Bogotá entre matracas y sintetizadores*. La Paz: PIEB y UCB.
- Peres-Cajías, G. (2017). *La comunidad imaginada del mar perdido.: Reflexiones sobre la construcción de la identidad boliviana*. Estudios Bolivianos, La Paz, n. 26, jun. 2017. Disponible en: <https://n9.cl/s3u9p4> (Recuperado el 01 de julio de 2025).
- Peña, M.J. (2019). Las narrativas de control y disciplinamiento del Gobierno representadas a través de la Wiphala como símbolo nacional. Tesis de licenciatura en la Carrera de Comunicación Social. Universidad Católica Boliviana-sede La Paz. Disponible en: <https://n9.cl/a3m05> (Recuperado el 02 de julio de 2025)
- Sanjines Casanovas, J. (2005). *El espejismo del mestizaje*. La Paz: Pieb.
- Tamayo, F. (1994). *Creación de la pedagogía nacional* (1.a ed.). Librería Editorial Juventud.
- Ticona Alejo, E. (2004). La Revolución Boliviana de 1952 y los Pueblos Indígenas. *Temas Sociales*, (25), 8-21. Disponible en: <https://n9.cl/u6ql56> (Recuperado el 03 de julio de 2025)
- Todorov, T. (1987). *La conquista de América y el problema del otro*. México: Siglo XXI Editores.
- Vera, H y Rojas, S. (2009). Política y Práctica festiva de los gobernantes nacionales después de la revolución de 1952 En: Bridikhina et al. *Fiesta Cívica. Construcción de lo cívico y política festiva*. La Paz: Instituto de Estudios Bolivianos

Autores

Alejandra Arleth Lafuente Luizaga es economista graduada con excelencia por la UMSA y estudiante de Matemáticas. Asistente de investigación y becaria de la Fundación Hanns Seidel en el IISEC, coeditora de LAJED y miembro de la Cohort 4 del Aspire Leaders Program. Becaria del CBA por Conecta Mentora. Ganadora del primer lugar en el 17.º EEB del BCB, con experiencia en investigación social y económica, enfocada en macroeconomía, modelado matemático, econometría, políticas públicas, población, salud, educación y género.

Ana María Arias Uriona es doctora en Salud por las universidades de Linköping y Nova de Lisboa, y máster en Salud Pública por las universidades de Granada y Copenhague. Médica por la UMSA. Investigadora sénior en el Instituto de Investigaciones en Ciencias del Comportamiento (IICC) de la UCB. Investiga desigualdades sociales, exclusión e interseccionalidad en salud. Lidera proyectos sobre inclusión social y salud mental con apoyo de VLIR-UOS.

Arianne Villafuerte Rodríguez es estudiante de economía, asistente de investigación y becaria de la Fundación Hanns Seidel en el IISEC. Durante sus estudios de pregrado, fue presidente de la Sociedad Científica Estudiantil de Economía

(SCEE-UCB), editora de la Revista Económica de Estudiantes (REDES-UCB), ayudante de cátedra, asistente de investigación y voluntaria. Sus líneas de investigación de interés son desarrollo económico, mercado laboral, comercio internacional, desigualdad de género, y pobreza.

Armando Rodríguez-Montellano es ingeniero forestal y máster en Geoinformación para el monitoreo ambiental, con más de 20 años de experiencia en análisis espacial aplicado a la gestión ambiental. Es Gerente de Proyectos en Geomática Aplicada en la Fundación Amigos de la Naturaleza. Asesor científico de MapBiomás Bolivia y docente de pre y posgrado en modelación ambiental y teledetección en la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”.

Carlos Quezada-Lambertín es investigador del Instituto de Investigaciones Socio-Económicas de la UCB, y doctorando en la Universidad de Gante, Bélgica. Su trabajo se enfoca en humedales altoandinos, agricultura sostenible, y gobernanza de recursos naturales. Integra modelación agroambiental, análisis geoespacial y metodologías participativas para comprender los sistemas socioecológicos de Bolivia y fortalecer su resiliencia frente a presiones ambientales y transformaciones territoriales.

Dennis L. Avilés Irahola es agrónoma de formación, con una maestría en ecología humana por la Universidad Libre de Bruselas y un doctorado en Estudios del Desarrollo por la Universidad de Bonn. Cuenta con una sólida experiencia profesional en consultoría y academia, desarrollada en diversas regiones y países. Su trabajo aborda temas de medio ambiente, cambio climático, estudios de género y participación local en procesos de transformación socioecológica.

Dexter Adrian Gumiel Zeballos es politólogo y docente de Posgrado en la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”, Sede La Paz. Estudiante de Derecho en la misma casa de estudios y miembro activo de la Sociedad Científica de Derecho de la UCB. Egresado de la Academia Diplomática Plurinacional.

Ernesto Yañez es economista y profesor titular de la Carrera de Economía de la Universidad Católica Boliviana. Ha sido consultor para diversos organismos internacionales en temas vinculados con el desarrollo humano y la educación. Actualmente, se desempeña como investigador en la Fundación ARU y consultor de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de UNESCO - Santiago.

Fernanda Wanderley es doctora en Sociología por Columbia University. Actualmente es Directora del Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC) de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”. Es parte de redes y plataformas como Southern Voice, CLACSO, EMES Research Network for Social Enterprise. Sus temas de investigación son desarrollo inclusivo y sostenible, economía del cuidado, economía social y solidaria, mercado de trabajo y desigualdades sociales.

Freddy Soria es ingeniero civil-ambiental. PhD en ingeniería de recursos hídricos. Áreas de interés: WASH en América Latina, cambio climático, salud ambiental, teledetección y SIG. **Gonzalo Chávez Alvarez**, tiene estudios doctorales en la Universidad de Manchester (Inglaterra). Maestría en Administración Pública en la Universidad de Harvard, Maestría en Política Económica en la Universidad de Columbia de la ciudad de Nueva York y Maestría en Economía y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (PUC/

RJ). Es economista de la PUC/RJ. En la actualidad es Director de Maestrías para el Desarrollo de la Universidad Católica Boliviana.

Guadalupe Peres-Cajías es doctora en Comunicación de la VUB (Bélgica). Investigadora y docente de Comunicación Social (UCB La Paz). Su tesis doctoral contribuye al entendimiento entre actores académicos y no académicos en proyectos de cooperación para el desarrollo. Fue columnista de opinión por casi una década y analista en distintos medios. “Chevalier” de la Orden de las Artes y las Letras del Ministerio de la Cultura de Francia (2020); “Premio Marie Curie” de la Academia Nacional de Ciencias de Bolivia (2024).

Jean Paul Benavides es doctor en sociología por la Universidad de Ciencias y tecnologías de Lille1 (Francia), actualmente investigador del Institutos de Investigaciones Socio-Económicas de la UCB La Paz. Su campo de experiencia en investigación se extiende de las sociología de movimientos sociales, descentralización, institucionalismo, bienes comunes, desarrollo rural y sistemas alimentarios. Es coordinador de varios proyectos sobre gestión de recursos naturales, gobernanza territorial y seguridad alimentaria además de la Maestría en Desarrollo Territorial Rural del IISEC.

Juan Carlos Torrico Albino es Ph.D. en Ciencias agrícolas. Docente e investigador internacional con amplia trayectoria en cambio climático, agricultura sostenible y políticas públicas. Ha liderado procesos nacionales como las NDC y planes estratégicos sectoriales. Autor de numerosas publicaciones científicas, combina rigurosidad académica con experiencia práctica en cooperación internacional, gobernanza climática y desarrollo territorial sostenible.

Karla Denisse Alanoca Nina es estudiante de Economía (UCB) y Derecho (UMSA), asistente de investigación y becaria de la Fundación Hanns Seidel en el IISEC. Fue ayudante de cátedra, editora en REDES-UCB, vicepresidenta de la SCEE, es coordinadora departamental de la PBACC y coorganizadora de actividades juveniles vinculadas a justicia climática y diplomacia. Sus intereses incluyen desarrollo sostenible, medio ambiente, seguridad alimentaria, justicia social, democracia, diplomacia internacional y territorialidad.

Leonardo Villafuerte Philippsborn es doctor en Derecho e investigador responsable del Instituto para la Democracia de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”, donde articula enfoques inter y transdisciplinarios sobre sistemas de justicia, justicia ambiental, derechos colectivos indígenas, gobernanza del agua, seguridad alimentaria y movilidad transfronteriza. Dirige la revista UCB Law Review y posee una trayectoria académica vinculada a procesos colaborativos y redes internacionales de investigación jurídica y socioambiental.

Marco Nina-Vargas es economista graduado de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo” e Investigador junior del Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC). Fue asistente de investigación y becario de la Fundación Hanns Seidel en el IISEC en 2022. Ha participado en proyectos de investigación en áreas de medio ambiente, política social y desarrollo económico. Actualmente se desempeña como asistente académico en la Maestría en Desarrollo Territorial Rural y consultor en el Instituto de Investigaciones en Ciencias del Comportamiento (IICC).

Paola Andrea Alvizuri-Tintaya es doctora en Ingeniería y Producción Industrial por la Universitat Politècnica de València. Investigadora en CINAES-UCB, enfocada en tecnologías sostenibles para el tratamiento de agua. Premiada en dos

ocasiones del Premio Eureka “Investigador del Año UCB” (2022 y 2024). Ganadora del OWSD Early Career Fellowship - UNESCO (2023). Mentora desde 2018 de la Sociedad Científica de Estudiantes de Ingeniería Ambiental y actual coordinadora juvenil de IWA Bolivia.

Sergio Jhoel Pérez Paredes es historiador, periodista y docente de Escritura Creativa en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Central Bolivia. Estudia Derecho en la Universidad Católica Boliviana San Pablo. Autor del libro *Historia del Poder: de imperios y democracias*, ha publicado investigaciones y columnas en medios nacionales e internacionales. Miembro de la Casa de Investigación Generación Bicentenario y Coordinador de Students for Liberty en La Paz.

Silvana Camacho Urquiza es economista por la Universidad Católica Boliviana “San Pablo” e investigadora junior en el Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC), donde también fue asistente de investigación y becaria de la Fundación Hanns Seidel en 2023. Ha trabajado en proyectos sobre violencia de género, mercado laboral y violencia digital. En 2024 fue editora asistente de la Revista LAJED. Actualmente es consultora en la División de Mercados Laborales y Seguridad Social del Banco Interamericano de Desarrollo.

Bolivia en su Bicentenario: crisis, transiciones y oportunidades para un nuevo pacto de desarrollo ofrece una visión integral de las transformaciones que marcan el presente y el futuro del país. A partir de datos actualizados y un enfoque interdisciplinario, el informe analiza la evolución económica y laboral, la estructura productiva y los desafíos de la diversificación, así como las persistentes desigualdades sociales y territoriales. Examina también el estado y los cambios y presiones en los recursos hídricos y los ecosistemas naturales de Bolivia, junto con sus implicaciones para la sostenibilidad ambiental y la resiliencia. Aborda, además, la situación de la salud y la educación, sus avances y limitaciones, y las dinámicas demográficas que reconfiguran el territorio. Finalmente, explora las capacidades institucionales y las políticas públicas necesarias para encarar los retos del desarrollo en el umbral del Bicentenario. Fruto de un esfuerzo colectivo de investigación, este informe es una herramienta para investigadores, tomadores de decisión y ciudadanía interesada en comprender las transiciones que vive Bolivia y en contribuir a un futuro más inclusivo, sostenible y justo.



ISBN: 978-9917-34-156-7

